

Contre le Système d'une Chambre unique en Bulgarie

THESE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue

le samedi 11 juin 1927, à 2 heures

PAR

DEATCHKO KARADJOW

Président : M. MESTRE, Professeur.

Suffragants : M. BASSEVANT, Professeur.

M. LE FUR, Professeur.

JOUVE & Cie

IMPRIMEURS-ÉDITEURS

15, rue Racine -:- PARIS

1927

INSTITUT DE PARIS - ÉCOLE DE DROIT

Contre le Système

d'une Chambre unique

en Bulgarie

par

CONTRE LE SYSTEME

DE LA CHAMBRE UNIQUE EN BULGARIE

DE LA CHAMBRE UNIQUE EN BULGARIE

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

Contre le Système d'une Chambre unique en Bulgarie

THESE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue

le samedi 11 juin 1927, à 2 heures

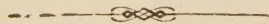
PAR

DETKHO KARADJOW

Président : M. MESTRE, Professeur.

Suffragants : M. BASSEVANT, Professeur.

M. LE FUR, Professeur.



JOUVE & Cie

IMPRIMEURS-EDITEURS

15, rue Racine -:- PARIS

1927

UNIVERSITÉ DE PARIS - FACULTÉ DE DROIT

Contre le Système d'une Chambre unique en Bulgarie



DECKHO KARADJOW

A LA CHERE MEMOIRE DE MA MERE

Un livre bien neuf et bien original serait celui qui ferait aimer
de vieilles vérités.

VAUVENARGUES.

Rien ne serait plus utile qu'un livre qui contiendrait ce qu'on a pensé
de vrai dans tous les siècles.

D'ALEMBERT.

Les extraits sont comme des miroirs ardents ; ils rassemblent les
rayons d'esprit et de savoir épars dans les auteurs et les transmettent avec
force et vivacité à l'imagination du lecteur.

SWIFT.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

PARTIE HISTORIQUE

&

PSYCHO SOCIOLOGIQUE

CHAPITRE PREMIER

Notions historiques

§ 1. — JUSQU'A LA GUERRE RUSSO-TURQUE.

Les plus anciens habitants de la Bulgarie, les Thraces, dont les héritiers romanisés sont les Roumains d'aujourd'hui, ont complètement disparu (1). A cette race primitive se sont superposées deux autres : celle des Slaves qui, au temps de Justinien (527-565), s'implantent sur la Péninsule sans violence, et celle des Bulgares, peuplade tartaro-finnoise venue des bords du Volga qui s'établit définitivement, en 679, dans l'embouchure du Danube, d'où elle commence ses invasions dans la Péninsule (2).

(1) IRITCHEK : *Istoria Bolgarii* (en russe), p. 70.

(2) ZLATARSKY : *Histoire de la Bulgarie au Moyen-Age*, t. I, p. 170.

Peu nombreux, mais énergiques, les Bulgares, tels les conquérants normands en Grande-Bretagne, donnent leur nom au pays, adoptent la langue des Slaves, oublient la leur et fondent un empire autocratique christianisé en 864 par saint Boris qui, après des hésitations entre Rome et Byzance, adopte la suprématie spirituelle de cette dernière. Pendant des siècles, les Bulgares luttent avec Byzance et leurs autres voisins. « Le trait dominant de ces luttes qui expliquent aussi la politique actuelle bulgare, c'est que les Bulgares étouffent entre le Danube bordé par des tribus indomptables et les monts Rhodopes. Les Serbes et les Hongrois leur ferment l'accès de l'Adriatique ; les Grecs prétendent leur interdire celui de la mer Egée. C'est pour conquérir tantôt l'un, tantôt l'autre de ces débouchés qu'ils entrent chaque fois en guerre et s'implantent au sud des Rhodopes. » (3).

Sous le tzar Siméon le Grand (888-927), ils forment un vaste empire dont les frontières sont poussées jusqu'aux plaines hongroises au nord, aux portes de Constantinople au sud, la mer Noire et l'Adriatique à l'est et à l'ouest.

Sous le tzar Pierre (927-968), cet empire se divise en deux. Au milieu d'alternatives tragiques, la lutte avec Byzance est close en 1018 par l'annexion définitive de la Bulgarie et par la suprématie grecque au cours du ^x^e et du ^{xii}^e siècle.

(3) BOUSQUET : *La Bulgarie*; communication à la Société de Sociologie de Paris, 1917.

En 1186, le royaume est rétabli par les frères Assen et Pierre, et, sous Jean Assen (1218-1241), il atteint son ancienne splendeur du temps de Siméon.

Mais, au cours de la deuxième moitié du XIII^e siècle, commencent les luttes intestines de même que les troubles religieux. Le royaume est de nouveau divisé en deux États. Les invasions des Turcs deviennent plus fréquentes et plus menaçantes et, en 1398, la Bulgarie succombe après une résistance héroïque isolée. Un peu plus tard, les Turcs triompheront définitivement grâce à la politique de discorde des peuples de la Péninsule.

Sous le double joug

Désormais, pour le peuple bulgare, commencera une époque tragique qui durera cinq siècles. Sous le double joug politique et spirituel des Turcs et du patriarcat grec, et on ne saurait dire lequel des deux était plus horrible, la nation bulgare plongée dans les ténèbres paraît être sur le point d'une disparition complète.

Voici en quels termes Bousquet nous dessine cette période dure, dans son excellente « Histoire du peuple bulgare (4) : « Jamais peuple n'avait été à ce point systématiquement dénationalisé... Tous les livres que l'on put trouver dans les bibliothèques du Mont Athos relatant le passé glorieux du peuple bulgare ou conte-

(4) BOUSQUET : *Histoire du peuple bulgare*, Paris, 1909.

nant les œuvres de sa vieille littérature furent livrés aux flammes par monceaux. En plein pays bulgare, à quelques lieues de Sofia, en 1823, le métropolite Joachim, ayant appris qu'au village de Zerovina se trouvaient de vieux recueils et des icones anciennes, ordonna aux paysans de les charger sur une voiture et de les brûler en pleins champs. En échange, il leur remit des livres grecs et des icones à légendes grecques. Le métropolite de Tirnovo ayant découvert, cachée dans un mur, une caisse contenant la bibliothèque des anciens patriarches de Tirnovo, fit brûler tous les livres bulgares dans son jardin. Jamais, depuis Omar, on n'avait vu pareil exemple de fanatisme. »

A l'immense pouvoir politique et moral du patriarche grec, reposant à la fois sur les firmans de la porte, la soumission de l'orthodoxie et l'hommage spontané de l'Europe, que pouvait opposer le peuple bulgare ? Sa propre tradition ? Elle avait été interrompue. Ses droits historiques ? On les disait prescrits. Son droit moral ? Il était contesté. Sa puissance ? Elle était virtuelle. L'intérêt même de la Turquie ? Elle n'en était pas résolument consciente. L'appui étranger ? Il ne devait venir que plus tard... » (5).

« Oublié du reste du monde, au point que les grammairiens lui contestaient l'usage d'une langue propre et qu'il fallait aux philologues un long travail pour la découvrir, oublieux de ses origines et de son ancienne

(5) S. RADEFF : *La Macédoine et la renaissance bulgare au XIX^e siècle*,

grandeur, plongé perfidement dans une léthargie profonde, le peuple bulgare semblait destiné à disparaître de l'histoire... » (6).

La renaissance bulgare.

Mais, tout à coup, l'âme nationale se réveilla. En 1762, parut un petit livre qui marqua la date de la renaissance bulgare. Après de longs siècles, un moine, Paissi, racontait pour la première fois à ses compatriotes, en termes passionnés, l'histoire du peuple, des tzars et des saints bulgares. La première histoire du peuple malheureux, d'une valeur scientifique bien faible, fit rapidement fortune parmi les masses éprouvées.

L'âme populaire travaillée par une force invisible, au cours de la léthargie dans laquelle elle était plongée pendant le double joug multiséculaire, s'ouvrit d'un seul coup à la parole magnifique du moine d'Athos. Ainsi, après un long sommeil, la fleur s'épanouit à l'action miraculeuse du soleil printanier...

Le printemps bulgare sonna. Et « on vit bientôt le peuple bulgare s'échapper des ténèbres et s'élancer vers la lumière avec une telle spontanéité et d'un mouvement si rapide que son réveil reste sans exemple comme ses épreuves avaient été sans précédent. » (7).

(6) G. BOUSQUET, op. c., p. 135.

(7) S. RADEFF, op. c., p. 104.

De la lumière pour le peuple martyrisé et oublié !

« Bâissez d'abord des écoles, disait Néophyte Rilsky, d'origine macédonienne, et ensuite des églises et des couvents. Imprimez d'abord dans notre langue bulgare les livres indispensables aux écoles et ensuite le nouveau testament..., parce que, au besoin, on peut prier Dieu et dans un champ, et dans un désert, et à la maison, et en tout autre lieu, tandis que l'enseignement ne saurait être donné ni dans une forêt, ni dans un désert, mais seulement à l'école. »

« Même chez les peuples les plus avancés en civilisation, dit Radeff à propos de ces paroles, on admirerait un penseur religieux capable d'écrire ces lignes. Mais qu'un moine macédonien ait pu s'élever, dans la première moitié du xix^e siècle, au milieu des ténèbres enveloppant sa nation, à une telle hauteur de philosophie laïque, ce n'est pas là une des moindres merveilles de la renaissance bulgare. » (8)

La nation se bornait tout d'abord à réclamer un clergé de sa langue. C'est encore à la Macédoine que revient l'honneur d'avoir, la première, nettement formulé cette revendication : en 1829, le diocèse de Scopié demanda un évêque bulgare.

Ces revendications, qui se fondaient sur le *Hati Chérif* de Gulané (1839) par lequel Abdul Medjid promettait à ses sujets chrétiens le respect des personnes et des consciences, se heurtèrent à la résistance du patriarche grec.

(8) S. RADEFF, *op. c.*, p. 67.

Lutte pour une Eglise autocéphale

La campagne recommença avec plus de vigueur après la guerre de Crimée. Le Hatti Humaioun du 16 février 1856, dicté à la Porte par les puissances occidentales, garantissait aux sujets chrétiens la liberté de leur culte et une série de réformes dans l'administration religieuse.

Toutes les éparchies bulgares présentèrent une requête au sultan demandant des évêques nationaux (1857). Une assemblée convoquée par la Porte en vue de résoudre le problème n'en pût rien faire. Les délégués bulgares furent exclus; les évêques grecs affirmaient qu'il n'y avait pas de peuple bulgare.

La question nationale imprudemment liée ainsi à la question ecclésiastique, tout Bulgare comprit le sens de la revendication d'une hiérarchie nationale et en devenait un partisan inlassable (10).

En 1859, la première victoire fut remportée contre le Phanar. La ville de Koukouch après avoir simulé l'intention de s'unir à l'Eglise de Rome obtint son évêque bulgare de la Patriarchie vivement préoccupée de faire cesser ce mouvement séparatiste en Macédoine (11).

Le 15 avril 1860 la rupture avec la Patriarchie fut proclamée à l'église bulgare de Constantinople. Les récla-

(10) BOUSQUET, op. c., pp. 146-147.

(11) S. RADEFF, op. c., pp. 103, 135, 136.

mations en faveur de l'exarchat bulgare devenant de plus en plus pressantes, la Porte par un bérat du Sultan créa, en 1872, l'Eglise autocéphale bulgare.

Désormais, « le peuple bulgare prenait conscience de sa personnalité en se voyant incarné dans un chef religieux » (12). Aussitôt les écoles se multiplièrent.

*Lutte pour l'indépendance politique
Insurrection et guerre de 1877*

En même temps que la nation poursuivait avec une ardeur exclusive la réforme ecclésiastique et scolaire en préparant de longue main, par la renaissance intellectuelle du peuple, l'œuvre d'affranchissement politique, un groupe de patriotes ayant le célèbre Rakovsky en tête s'était formé à Bucarest dans le but d'organiser une propagande énergique et directe en faveur de la résurrection nationale.

Dépuis le traité de Bucarest (1812), il n'y eut plus un mouvement insurrectionnel contre les Turcs auquel on ne vit se mêler des Bulgares. Mais toutes ces insurrections avaient un caractère isolé. En avril 1876, on avait décidé pour le 1^{er} mai une insurrection générale. Elle se trouva précipitée par la trahison et fut étouffée d'une façon on ne peut plus sanglante. Gladstone dénonçait au monde civilisé les atrocités bulgares, un commissaire anglais venait faire une enquête. Un programme de réformes à imposer à la Porte par les Grandes Puissances fut arrêté.

(12) BOUSQUET, op. c., p. 150.

A ces projets, la Porte répondit par un coup de théâtre. A une proposition de réforme partielle, elle se déclara prête à substituer une refonte générale de ses institutions et Mithat-Pacha proclama la constitution du 23 novembre 1876 qui resta pendant trente ans lettre morte. L'attitude intransigeante du Parlement convoqué par Mithat-Pacha dissipa les dernières hésitations de la Russie et, au mois d'avril 1877, elle déclara la guerre (13).

§ 2. — APRES LA GUERRE RUSSO-TURQUE DE 1878.

Résultats de la guerre russo-turque de 1878

Le traité de San-Stefano créait une principauté bulgare autonome reliée à la Turquie par un simple lien de vassalité, s'étendant du Danube à la mer Noire et à l'Archipel et comprenant dans ses limites le port de Kavala sur la mer Egée, les districts d'Ochrida, d'Uscub et de Pirot, en tout 164.000 kilomètres carrés et 4,5 millions d'habitants.

Mais le traité de San-Stefano, qui dépouillait l'empire ottoman des deux tiers de ses possessions européennes, ne pouvait être valable vis-à-vis des signataires du traité de Paris que par un nouvel accord inter-

(13) BOUSQUET, pp. 146, 153, 165, 166.

national car le dit traité garantissait l'intégrité de l'empire.

« Le traité de Berlin (13 juillet 1878) vint refaire l'œuvre de San-Stefano en créant : d'abord une principauté autonome et tributaire, sous la suzeraineté du sultan, allant du Danube aux Balkans, embrassant une étendue de 64.390 kilomètres carrés et comptant 1.850.000 habitants ; en second lieu, une province s'étendant des Balkans au Pachalik d'Andrinople et à la mer Noire, placée sous l'autorité politique et militaire directe du sultan, jouissant d'une administration autonome, ayant à sa tête un gouverneur chrétien nommé pour cinq ans avec l'assentiment des Puissances, une gendarmerie indigène et une milice locale, province comprenant 35.000 kilomètres carrés et 750.000 habitants pour laquelle on forge la dénomination de Roumélie Orientale ; enfin, une troisième province comprenant la Thrace et la Macédoine, entièrement soumise au sultan, mais dont l'Europe se promet vaguement de surveiller l'administration. » (14).

Le traité de Berlin ayant conféré à la Russie la direction de l'administration dans la principauté jusqu'à l'achèvement de son « règlement organique », une commission mixte composée de Russes et de Bulgares fut chargée d'en arrêter les bases. Elle eut à sa tête le prince Tcherkassky remplacé, après sa mort, par le prince Dondoukoff. Un commissaire impérial ottoman

(14) BOUSQUET, op. c., pp. 173-176 ; pp. 299 et ss.

était appelé, aux termes dudit traité, à l'assister pour contrôler ce régime provisoire qui devait prendre fin en avril 1879, l'art. 7 du traité de Berlin l'ayant limité à neuf mois.

L'Assemblée Constituante réunie à Tirnovo le 10 février 1879 pour élaborer le règlement organique termine ses travaux le 16 avril 1879 (15).

La Constitution de Tirnovo calquée à peu de chose près sur la Constitution Serbe organisait une monarchie constitutionnelle héréditaire avec le système d'une chambre unique et, en principe, un régime parlementaire.

Règne d'Alexandre de Battemberg.

La première grande Assemblée nationale procéda à l'élection du prince Alexandre de Battemberg, comme chef du nouvel Etat.

Ni le prince qui n'avait que 22 ans et une instruction sommaire, ni le peuple sorti d'un joug séculaire, n'étaient préparés à la vie politique, et elle devait se dérouler au milieu des troubles et des crises, au milieu de l'immixtion étrangère, en un mot se débattre dans de graves difficultés.

Le jeune prince, Allemand d'origine, avait grandi, comme dit Bousquet, dans des milieux où le régime parlementaire était peu goûté ; il en apportait avec lui

(15) BOUSQUET, pp. 180, 185, 191.— BALANESOFF: *Notre Constitution et notre régime parlementaire*, pp. 3, 5.

l'horreur instinctive en arrivant en Bulgarie. (Op. cit., p. 210).

Après un voyage en Russie, le 27 avril 1881, il procéda à un coup d'Etat. Le général russe Ehrenroth était chargé de composer un cabinet provisoire jusqu'à ce que la Grande Assemblée Nationale se fût prononcée sur les revendications du Prince.

Il demandait de pleins pouvoirs pour lever, comme il disait dans son manifeste, tous les obstacles qui s'opposaient à une organisation, bonne et stable du pays et mettre un terme au désordre, à l'arbitraire et aux vexations.

La Bulgarie fut livrée sans partage à la bureaucratie russe.

L'assemblée réunie le 1er juillet 1881, à Swichtov adopta le programme du prince (16). L'impopularité du Prince faisait de fâcheux progrès. Pour sauver la face il annonçait, par un manifeste du 30 août 1883, la préparation d'une nouvelle constitution. Mais, après un accord entre les libéraux et les conservateurs, le Sobranié demanda, à l'unanimité, par une adresse du 6 septembre 1883, le retour à la Constitution de Tir-novo. Elle fut rétablie le 12. Le pouvoir personnel se termina par une triste capitulation.

Un projet de modification constitutionnelle tendant à la création d'un Sénat fut ajournée par le Sobranié (17).

(16) BOUSQUET, op. c., pp. 195, 209, 210, 3 t. ss. — SAKISOFF : *Les Bulgares dans leur histoire*, 1917 pp. 331-354.

(17) BOUSQUET, pp. 222 et ss.

En Roumélie Orientale, où le Sultan jouissait d'un droit de veto sur les nominations et sur les décisions de l'assemblée provinciale de sorte qu'il pouvait paralyser toutes ses initiatives, se dessinait un fort courant en faveur de la réunion immédiate à la principauté. Le mouvement nationaliste exploitait tous les griefs de la population rouméliote, les abus du veto par la Porte, le refus d'homologuer une convention douanière avec la Principauté, la prétention de s'emparer de l'administration des douanes et le désir d'exploiter la Province en rayant de ses budgets toutes les dépenses d'amélioration (18).

Le 6-18 septembre, l'union avec la Principauté fut proclamée. L'empereur russe désapprouva cet acte révolutionnaire et ordonna à tous les officiers russes de quitter l'armée bulgare. Au lieu d'une guerre avec la Turquie qui avait pour elle tous les droits que peut donner la lettre des traités, éclata la guerre avec la Serbie (1885). Elle se termina victorieusement pour la Bulgarie attaquée de dos à un moment où toutes ses forces se trouvaient sur la frontière turque.

A part les autres causes d'impopularité du prince telles que : la cession du petit district de Kirdjali à la Turquie, comme condition de la reconnaissance de la réunion, le droit conféré à la Porte de renouveler tous les cinq ans au prince son titre de gouverneur, l'avancement retardé de certains officiers, le rachat du

(18) Ibid, p. 241.

chemin de fer Varna-Rouschouk à un prix élevé, les souvenirs de la période des pleins pouvoirs, la plus grave parce qu'elle « prenait sa source, comme dit Bousquet, dans un sentiment raisonné des intérêts du pays, c'était la mésintelligence devenue irrémédiable entre le prince et le gouvernement de Pétersbourg. » (Op. cit., p 273.)

Le 8-21 août le prince fut détroné par un pronunciamiento militaire. Mais, immédiatement, une contre-révolution se déclenchait à Plovdiv et à Tirnovo et le prince fut rappelé. Un télégramme du tzar qui se terminait par la phrase : « Je m'abstiendrai de toute immixtion dans le triste état de choses auquel la Bulgarie a été réduite tant que vous y resterez », détermina la résolution du prince de renoncer à la couronne. Avant de signer son abdication, fut nommée une régence provisoire composée de Stambouloff, Karaveloff et Moutkouroff, tous trois ennemis de la prépotence russe.

La Régence

La Régence se trouvait en présence d'une situation périlleuse. A l'intérieur, sédition militaire ; à l'extérieur, la Russie menaçante qui envoya à Sofia un haut commissaire, le général Kaulbars qui n'était point accrédité auprès des régents à qui il contestait la légalité de leur mandat. Il exerçait une sorte de proconsulat pour le compte de son gouvernement ayant pour mission de rétablir la suprématie russe (Bousquet, op. c. pp. 283 et ss.), et allait jusqu'à faire des tournées d'agitation dans

le pays pour préparer la chute des régents. Le 10 novembre fut élu le prince Valdemar de Danemark, beau-frère du tzar mais après avoir appris que le tzar ne reconnaîtrait pas son élection, il refusa la couronne que lui offrait la Grande Assemblée Nationale. Une délégation commença son tour d'Europe pour choisir le prince. Le 7 juillet 1887, fut proclamé prince de Bulgarie, le prince Ferdinand de Saxe et Cobourg-Gotha.

Le règne de Ferdinand Ier

Le règne de Ferdinand Ier peut être divisé en deux périodes dont la première est connue sous la dénomination de « régime de Stambouloff » ; elle dura du 22 août 1887 au 18 mai 1894. Le prince était le prisonnier de son premier ministre, le dictateur Stambouloff.

Toute la politique extérieure de ce dernier consistait à émanciper le pays de l'omnipotence russe. Si la Turquie était le suzerain nominal, en fait la Bulgarie se trouvait dans la situation de vassalité à l'égard de la Russie. Le gouvernement de Petrograd annonçait qu'il tenait l'élection du prince Ferdinand pour nulle et l'avènement au trône pour illégal.

Une proposition russe d'envoyer à Sofia un commissaire turc et un général russe pour y exercer la régence se heurta à un refus général des Puissances y compris la Turquie qui aimait mieux voir une Bulgarie indépendante que russe.

D'une volonté ferme et d'une habileté politique extraordinaire, Stambouloff répondait par une bravade à cha-

que tentative d'intimidation venant de Petersbourg (19) Dans des conditions normales et surtout au milieu d'une atmosphère politique épurée de l'esprit de partis, de haine et de jalousie, Stambouloff aurait pu rivaliser avec les hommes d'Etat les plus éminents. Dans l'atmosphère politique bulgare, il évolua vers l'arbitraire.

C'était l'époque des arrestations politiques et des persécutions arbitraires. Quand on s'en plaignait, il répondait avec arrogance qu'il avait le devoir non seulement de punir les coupables, mais de prévenir les crimes en arrêtant sous sa responsabilité les suspects.

Pour faciliter le mariage du prince, il procéda à la révision de la Constitution d'après laquelle les successeurs du prince devaient être orthodoxes.

Déjà démissionné, l'homme d'Etat aux procédés violents trouva une mort violente. Le 15 juillet 1895, l'ancien dictateur fut assassiné.

Désormais, le prince s'établira en maître et prendra les rênes du gouvernement dans ses propres mains pour ne les quitter que le jour de son abdication en 1918 après le grand désastre de la nation éprouvée bulgare.

Le 14 février 1896, eut lieu, à Tirnovo, la cérémonie de la confirmation du prince héritier. La Bulgarie se réconcilia avec la Russie. Au mois de mars 1896, le prince reçut à Sofia l'envoyé du sultan qui lui remit les deux firmans, dont l'un le reconnaissait comme

(19) BOUSQUET, 300, 301, 309 ; — SAKISOFF, 444 et ss.

prince de Bulgarie et dont l'autre l'investissait comme gouverneur de la Roumélie Orientale. Il se rendit à Constantinople et reçut un accueil exceptionnel du sultan. Il se rendit de là à Petersbourg, et fut reçu à Paris le 25 avril.

Désormais, tous les efforts seront appliqués pour obtenir la souveraineté complète du pays et pour réaliser l'unité nationale. Dès le commencement du xx^e siècle, la question macédonienne deviendra le pivot de la politique bulgare.

En 1908, la Bulgarie, Etat souverain de fait, fut proclamée en royaume indépendant.

Les leçons de l'histoire qui nous démontre en exemples frappants que l'unité nationale de l'Allemagne et de l'Italie demanda pour s'accomplir près de trois quarts de siècle, était malheureusement oubliées par les facteurs responsables bulgares. Ils n'ont pas su comprendre les lois historiques, ils se sont montrés impatients et, en voulant suivre une politique de moindre résistance et pour obtenir des succès éphémères dans le présent, ont sacrifié l'avenir d'un peuple digne, malgré tous ses défauts, d'un sort meilleur.

§ 3. — LA CHAMBRE UNIQUE ELABOREE EN 1878

A TIRNOVO

Le 10 février 1878, s'ouvrit à Tirnovo, l'ancienne capitale de la Bulgarie, la première Assemblée Constituante

bulgare. Après une vie multiséculaire passée dans l'oubli, écoulée au milieu de souffrances et d'oppressions politiques et spirituelles, le peuple bulgare était de nouveau appelé à la vie libre et indépendante. Ses destinées étaient placées dans ses propres mains. Dans le discours qu'il prononça à l'occasion de l'ouverture de la Constituante, le Commissaire Impérial, Dondoukoff-Korsakoff, disait entre autre choses : « Le projet présenté à votre examen n'est pas autre chose qu'un programme pour alléger votre besogne... Ce programme ne prétend pas restreindre ni engager vos convictions... C'est à vous, à vous exclusivement, qu'appartient le dernier mot, le mot décisif. »

Une commission de quinze membres, élue au sein de la Constituante, fut chargée d'étudier le projet de constitution, élaborée par le chef du département judiciaire auprès du commissaire impérial Loukianoff. A la différence de ce projet primitif qui prévoyait une chambre législative unique, la Commission de la Constituante prévoyait dans son propre projet le cens électoral de même qu'une seconde chambre, le Sénat.

Le projet de la commission fut rejeté par la Constituante entraînée par les discours pleins de sarcasme que prononcèrent Karaveloff, futur président du Conseil et chef du parti radical, et Slaveikoff, poète national et l'un des plus fins connaisseurs de la psychologie du peuple.

Dans le rapport de la commission, il y avait le passage suivant : « La commission considère comme très dangereuses les premières années de notre vie indépendante, parce que le passage sans transition de l'escla-

vage démoralisant à une vie indépendante peut développer chez nous des éléments contraires à tout ordre et à toute liberté véritables. Voilà pourquoi nous estimons comme nécessaire, à l'heure qu'il est, d'avoir une constitution qui puisse garantir les droits du peuple, jeter les bases solides d'un libre développement, mais qui puisse en même temps donner au gouvernement une force réelle dans la sphère de sa compétence. »

« ...Voilà, s'écria Slaveikoff, qu'une commission de la Constituante vient confirmer les paroles de nos ennemis en disant que nous ne sommes pas encore dignes d'une liberté complète... La commission veut que la liberté nous soit donnée comme la communion, à faible dose, parce que nous ne sommes pas encore capables de la digérer; ainsi qu'à un homme qui a été emprisonné et qu'on ne doit pas laisser sortir brusquement avant qu'il ne soit habitué à la lumière.

» Une monarchie pour gouverner notre jeune peuple inexpérimenté, cela, je le conçois bien, mais une constitution conservatrice, voilà ce que je ne comprends pas... Ils veulent une constitution inspirée, autrement dit, ils veulent une Constitution dans laquelle il y a du vent (Applaudissements.) Vous voulez un peuple libre et vous lui enlevez la liberté ; vous désirez un gouvernement fort et vous le privez de sa force ; vous avez peur d'un contact du gouvernement avec le peuple et vous érigez une barrière entre eux. Je propose de revenir au projet de la Constitution, parce que celle que nous propose la commission est bien au dessous même de la Constitution turque... Comme représentant de la

nation et en son nom, je n'accepte pas le rapport de la Commission. On met des entraves à la liberté, il ne fallait pas que notre peuple fût libre, parce que cette idée avait germé dans l'esprit de gens qui n'auraient pas parlé ainsi, même s'ils eussent été achetés par les ennemis de notre peuple. Je propose le rejet de ce rapport. (Applaudissements). » (Les protocoles de la Constituante, pp. 162-163.)

Il faut répéter ce fait que, pour son travail, la Constituante ne disposait que de très peu de temps. Dans le délai entre le 19 février et le 16 avril, c'est-à-dire dans deux mois, la Constituante élaborait la loi organique du peuple bulgare. Cependant, il faut souligner que plusieurs articles de la Constitution portant sur des questions d'une extrême importance, tels que les articles 17, 47, 153, pour n'en citer que ces trois, avaient été votés presque sans débat aucun, tandis que nombre d'autres, n'ayant qu'une importance secondaire, avaient été l'objet des discussions dans plusieurs séances.

Or, l'article 17 portait sur les droits réservés au chef du pouvoir exécutif dans le domaine des traités internationaux, l'article 47 prévoyait pour le pouvoir exécutif le droit de procéder, dans des conditions déterminées, par voie de décrets-lois ; enfin, l'article 153 établissait la responsabilité personnelle et solidaire des ministres.

Quant à la question concernant l'organisation du pouvoir législatif, elle n'était pas passée sous silence. La discussion portait sur les deux courants qui s'étaient fait jour au sein de la Constituante, l'un préconisant le système de la dualité des chambres, l'autre

défendant avec acharnement celui d'une chambre unique comme plus démocratique et correspondant mieux à la structure sociale du peuple bulgare.

Ici, encore, la démagogie triomphera des données sincères fournies par la science et par la pratique des autres nations. Deux discours prononcés à cet effet sont particulièrement intéressants : celui d'Ikonomoff, membre de la commission parlementaire chargée de l'élaboration de la Constitution et partisan d'un Sénat, et celui de Slaveikoff, dont le discours prononcé impromptu restera à jamais célèbre non pas tant par l'argumentation théorique, défendant le système d'une chambre unique, que par le fait qu'un discours démagogique avait su arracher le vote de la Constituante en faveur d'un système législatif dont la Bulgarie souffre depuis sa création, sans qu'une voix hardie éclatât pour défendre un système « moins démocratique ».

Nulles paroles ne conviennent mieux, au cas que nous examinons, que les paroles prononcées par Lally Tolendal à la Constituante de 1789 pour combattre le système d'une chambre unique. (Discours de Lally Tolendal, archives parlementaires, 1re série, t. 8, p. 516) :

« Une assemblée unique court perpétuellement le danger d'être entraînée par l'éloquence, séduite par des sophismes, égarée par des intrigues, enflammée par des passions qu'on lui fait partager, emportée par des mouvements soudains qu'on lui inspire par une espèce de cri public même dont on l'investit et contre lequel elle n'ose pas résister. Plus l'assemblée est nombreuse et plus ses dangers augmentent. Plus son pouvoir est

étendu, et moins sa prudence est avertie. Elle se porte avec une sécurité entière à une décision, dont elle est sûre que personne n'appellera. »

Voici un extrait du discours prononcé par Ikonomoff : « La volonté nationale exprimée dans les lois doit être ferme et constante, parce que les lois, elles aussi, doivent être fermes et précises et non pas être le résultat d'un caprice momentané. Mais pour que les lois soient une conséquence de causes et de buts nettement élucidés, il faut qu'elles soient le fruit d'une sérieuse réflexion et d'une étude approfondie. Mais un tel examen est-il possible s'il n'est fait que par une assemblée unique, s'il est fait seulement par des gens qui n'incarnent qu'une partie des désirs exprimés ou même non exprimés par le peuple et qui voient la question sous le même jour que le peuple ? »

» S'il est nécessaire pour le resplendissement de n'importe quelle vérité qu'il y ait un contraste des opinions, cela est plus nécessaire encore pour les lois, l'existence d'un Sénat répond très bien à ce besoin..

» Les élections des représentants à l'Assemblée Nationale se font toujours sous l'influence d'un certain état d'esprit de la population. C'est la raison pour laquelle l'Assemblée sera toujours disposée à satisfaire des désirs, des besoins et des intérêts ayant une portée passagère. Et cela donnera aux lois toujours une tendance à des changements perpétuels, si l'on ne donne pas à ces lois un caractère plus marqué de généralité et un caractère plus durable au moyen d'un second examen effectué par d'autres hommes animés d'autres tendances et

ayant un esprit plus constant... Grâce à la discussion au sein du Sénat recruté d'une façon différente que l'Assemblée, les lois votées prendront sans comparaison un caractère de plus grande perfection, de plus grande exactitude ; elles seront incomparablement plus logiques, plus fortes, c'est-à-dire elles seront telles que doivent être les lois en matière de politique, d'économie politique, d'enseignement public, etc. »

Après ces arguments Ikonomoff énumère celles d'entre les conditions nationales qui, d'après lui, créent la nécessité d'établir un Sénat en Bulgarie aussi :

« Ne nous dissimulons pas que les éléments d'organisation et de consolidation sont très peu nombreux chez nous et que, de par notre éducation, nous sommes plutôt habitués à détruire qu'à construire. Si l'on ajoute à cela, d'une part, la faible préparation intellectuelle de ceux d'entre nous qui peuvent être membres de nos futures assemblées nationales, et d'autre part, l'entraînement irréflecti pour toute idée nouvelle, il apparaîtra clairement qu'une telle assemblée ne pourra pas se garder des entraînements, des décisions promptes et exclusives.

» La majorité de l'Assemblée sera composée d'une part, d'une jeunesse ardente, et, d'autre part, des citoyens routiniers, à savoir des représentants des métiers. La jeunesse donnera le branle, les autres, soit par ignorance, soit par bonhomie, lui emboîteront le pas. Etant donnée notre opiniâtreté, infailliblement on aboutira à des conflits entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif et le pays sera exposé à des commotions...

«...Si nous voulons que notre gouvernement soit stabilisé et que le pays soit calme durant les premières années, ces années pendant lesquelles il faut que tous nos efforts tendent à renforcer notre indépendance politique et à atteindre un but national plus élevé, à réaliser la fusion de notre peuple en un tout, il faut que nous acceptions le Sénat. »

Si la première partie du discours d'Ikonomoff était de nature à être facilement accueillie par l'Assemblée Constituante, la seconde qui dessinait hardiment et exactement la psychologie du peuple bulgare et la composition de l'Assemblée, ressemblait à un remède dégoûtant qui provoque de l'aversion chez un enfant peu discipliné et peu habitué à consommer des tisanes.

Ikonomoff était une des plus nobles et honnêtes figures de la Constituante de Tirmovo et dans la vie politique de la jeune principauté. Il n'était malheureusement pas suffisamment psychologue et il ne connaissait pas le langage à tenir, quand on se trouve devant la foule, devant le peuple.

« Le peuple tient à être considéré comme une autorité compétente du moins en matière de politique. On peut lui faire accepter une histoire de fantaisie et une science de pacotille ; il écoutera bouche bée bien des sornettes. Ce que l'on ne pourra jamais lui faire admettre, c'est qu'il n'est pas en mesure de se prononcer sur la bonté d'une constitution, sur l'opportunité d'une loi, sur l'utilité d'une mesure... Il est des circonstances, ce bon-nête homme devrait dire à la foule : « Fiez-vous à moi et croyez-m'en sur parole, car les données du problème

vous échappent. » Mais l'honnête homme se perdrait : un tel excès de franchise lui ferait plus de tort qu'un manquement à la foi jurée. » (Raoul Frary, Manuel du Démagogue, 2e éd., p. 91.)

C'est précisément dans le domaine de la tactique que péchait Ikonomoff. Il oubliait que la plupart des membres de la Constituante étaient de ces citoyens routiniers, médiocrement instruits, représentants des métiers. Et, au lieu de tolérer leur ignorance, il blessait leur amour-propre. Or, comme le dit Raoul Frary, dans son ouvrage précité, « ce sont les purs ignorants qui embrassent avec le plus d'enthousiasme le parti de la science. Ne pouvant la posséder, ils se font une joie de la servir : leur zèle les console de leur indigence intellectuelle. » Mais ne leur dites pas qu'ils sont des ignorants. Cela compromettra votre thèse.

Voici le langage de Slaveikoff qui par son discours fera passer dans la Constitution le système d'une Chambre unique :

« Nous voulons, Messieurs, un Sénat ou un Conseil d'Etat, mais n'est-il pas nécessaire de nous demander tout d'abord, pourquoi nous les voulons, pour quels besoins, pour quelles raisons ?

» On nous dira, tout d'abord, c'est parce qu'il n'existe pas une seule constitution au monde qui ne comporte une telle Constitution et, par conséquent, comment pouvons-nous avoir, nous aussi, une Constitution sans avoir des institutions semblables ? Ce sera une chose nouvelle, une originalité pour ainsi dire bulgare, qui peut

paraître ridicule à ceux qui se sont habitués à voir les Constitutions parées d'attributs aussi vulgaires..

» ...Mais, tout d'abord, que je dise, moi aussi, que l'esprit d'imitation, cet esprit qui consiste à contrefaire et à emprunter certaines choses sous des formes adoptées par d'autres, a privé l'humanité de beaucoup d'applications utiles de pensées pratiques et lumineuses.

» L'imitation irréfléchie barre au moins par endroit la route à l'évolution et il devient nécessaire que l'originalité vienne ouvrir un passage ou tracer une autre voie ; l'imitation consiste seulement à faire quelqu'un esclave de formes acceptées et qu'y a-t-il de plus blâmable que d'asservir un peuple au goût d'un autre, de le soumettre à des besoins qui lui sont étrangers et qu'il n'éprouve en aucune façon...

» Ce n'est pas à des Sénats ou à des Conseils d'Etat qu'il nous faut penser ; il y a des questions beaucoup plus importantes et plus essentielles. Beaucoup plus importante et plus essentielle pour nous est la question de savoir comment il faut faire pour avoir un gouvernement fort et ferme, question qui est étroitement liée aux articles qu'on discute ici..

» ...Voulez-vous un gouvernement fort et ferme, tel que doit être tout gouvernement, tel que nous tous désirons que soit le nôtre ? Mettez le peuple en relations directes avec lui, rendez aussi étroits que possible les liens qui résultent de ces relations, écarterez tout ce qui peut entraver la bonne entente entre eux et vous aurez ce que vous désirez et que vous recherchez.

» On cherche à nous persuader que l'établissement

d'un Sénat ou d'un Conseil d'Etat est nécessaire et indispensable pour des raisons multiples qu'on cite mais qui ne résistent pas à la moindre critique. »

Après cela Slaveikoff prouve que le Sénat n'est nullement indispensable pour prévenir les conflits entre l'Assemblée Nationale et le Prince, parce que ce dernier a le droit de dissoudre la Chambre.

De même, Slaveikoff rejette le deuxième argument à savoir : le danger « de violence de la part des jeunes gens, des têtes chaudes de la Chambre ».

« Une peur chimérique et des mesures inutiles », s'écrie-t-il et il nous rappelle que l'octogénaire V. Hugo est le plus violent parmi les députés de la Chambre française.

Mais il y avait encore, suivant Slaveikoff, un troisième danger « qui n'est pas tellement imaginaire à savoir : le danger de voir la Chambre envahie par les gens les plus bavards qu'il y ait au monde, à savoir les avocats ».

Mais ce temps, dit-il, n'est pas encore arrivé bien qu'il « soit possible que ces criquets fassent leur apparition chez nous ».

« Mais voyons encore un argument qui a la prétention de paraître plus heureux. On nous dit qu'il y a, maintenant, au commencement de notre vie politique indépendante, un grand besoin de lois et de projets de lois, et comme les ministres seraient absorbés par leurs fonctions spéciales et ne disposeraient pas de temps pour s'occuper de la préparation de ces dispositions et de ces législations aussi nécessaires et aussi opportu-

nes, il faudrait absolument avoir un Conseil d'Etat ou un Sénat pour combler cette lacune... Ce n'est pas de Sénat ni de Conseil d'Etat qu'a surtout besoin aujourd'hui notre organisation administrative, mais bien de bonne volonté et de travail.

» Voulez-vous un gouvernement sûr, laissez les ministres et l'Assemblée Nationale seuls responsables et vous les rendrez plus attentifs. Si vous mettez entre l'Assemblée Nationale et le Prince, entre les ministres et cette même Assemblée, une instance à laquelle on puisse faire payer les pots cassés, les ministres saisiront avec empressement cette occasion de se décharger. Cette instance, telle une maison à double issue, permettra dans le cas d'une accusation, de rejeter la responsabilité des fautes commises tantôt sur les uns, tantôt sur les autres, de sorte qu'on ne pourra trouver personne directement responsable ; mais, cette responsabilité dont on a déchargé tel ou tel, il faut bien que quelqu'un la supporte et, naturellement, on la rejettera sur le dos du corps populaire qui, outre le fardeau qu'il est obligé de supporter, sera contraint de subir encore, sans mot dire, toutes les meurtrissures qui seront la conséquence du fait qu'on aura rejeté sur son échine les responsabilités.

» Ayez une grande confiance dans le peuple, dans sa prudence, regardez-le mieux, examinez soigneusement ses qualités et son caractère et soyez sûrs que vous vous ferez une meilleure opinion de lui, de telle sorte que vous pourrez vous fier plutôt à lui qu'à des

gens qui auront été choisis d'une façon inopportune et inutile.

» Une erreur des plus communes de l'humanité consiste à ceci que chaque homme se croit plus intelligent et meilleur que les autres et que les autres sont très inférieurs à lui et qu'en conséquence, ils ont besoin de son intelligence et de sa tutelle...

» Laissez le peuple chercher seul les remèdes aux douleurs qu'il ressent et soyez persuadés qu'il les trouvera plus vite, qu'il saura mieux les approprier à son propre cas. Les guides isolés, si intelligents et si éclairés qu'ils puissent être, peuvent s'égarer et s'embrouilleront plus aisément que le peuple avec son bon sens mûr et réfléchi. »

Le discours de Slaveikoff fut couvert d'un tonnerre d'applaudissements et la proposition de création d'un Sénat fut rejetée.

« Si vous voulez plaire à vos concitoyens, dit Raoul Frary dans son *Manuel de la Démagogie* (p. 61), commencez par vous pénétrer de leurs préjugés et de leurs penchants. Il serait bon de les partager ; il suffit à la rigueur de les connaître et de les flatter. »

Slaveikoff, semble-t-il, appartenait à la première de ces deux catégories. Trois ans plus tard à Svichtov, quand la Grande Assemblée Nationale fera du Prince Alexandre un autocrate pour une période de 7 ans, Slaveikoff sera bien déçu du « bon sens mûr et réfléchi » de son peuple et il prononcera des mots amers à son égard.

Quoiqu'il en soit, grâce au discours prononcé par,

Slaveikoff, le système d'une Chambre unique triompha, à la Constituante, du principe de la dualité des Chambres.

« Nos pères, dit Frary (op. c., p. 45), étaient volontiers jaloux de leurs aïeux ; nous ne sommes jaloux que de nos petits-fils, et nous ne nous plaignons que d'être venus trop tôt dans un monde très jeune. Ainsi l'objet de la politique a changé ; l'idée de mouvement a pris la place des idées de conservation et de restauration. La foule des mortels se prend aujourd'hui pour une armée en marche, elle considère comme son avant-garde les hommes qui s'éloignent le plus du passé et du présent ; elle les suppose plus éclairés qu'elle-même en même temps que plus généreux et elle leur permet de lui faire violence, parce qu'elle leur reconnaît le privilège de mieux devenir l'avenir et d'y tendre avec plus de zèle. Les novateurs les plus hardis sont, à la fois, poussés par le respect qu'on leur porte, et ceux mêmes qui défendent le présent contre eux les accusent plutôt d'imprudence que d'erreur. Nos modérés semblent n'être que des paresseux et des poltrons. Tout ce qui enflamme l'imagination, tout ce qui flatte la vanité, tout ce qui séduit la multitude, est du côté des partis avancés. Aussi ont-ils réduits leurs adversaires à une défensive timide, mal concertée, mal assurée de ses droits et de la solidité des positions qu'elle occupe.

» Rien de plus humble que l'attitude de ces conservateurs qui, au lieu de crier à la prétendue avant-garde : « Vous allez à un précipice », lui disent d'un ton suppliant : « Vous allez trop vite. »

CHAPITRE II

Synthèse de la psychologie du peuple bulgare

Il est très difficile de se prononcer sur un peuple, doublement difficile d'exprimer un jugement quand il s'agit de sa propre nation. Nous sommes tous orgueilleux de nos qualités nationales et nous sommes tous plus ou moins disposés à cacher nos défauts. Et pourtant, il n'y a peut-être pas de plus grand mérite, de plus grand service à rendre à son peuple que de lui dire ouvertement la vérité toute simple, fût-elle parfois des plus cruelles.

Ce qui nous frappe quand nous voulons faire la synthèse du caractère bulgare, fût-ce du Bulgare comme individu ou du Bulgare collectif, c'est le dédoublement de son âme. C'est le résultat de chacune des deux races si différentes, la race slave et la race bulgare dont la fusion devait créer le nouveau type.

« Si le climat, dit Alfred Fouillée (*Esquisse de psychologie des peuples européens*, 1921), ne peut rien sans la race, si la race peut beaucoup malgré le climat, lorsque ce dernier n'offre pas des obstacles physiques insurmontables, ce sont surtout les hommes mêmes, réunis en société, qui peuvent presque tout les uns sur les autres. »

C'est la prépondérance des facteurs psychologiques et sociologiques que souligne Alfred Fouillée.

Voici encore un passage du même auteur :

Chaque peuple enveloppe un « déterminisme sociologique », c'est-à-dire un ensemble de sentiments et d'idées produits par l'action des sentiments de tous sur chacun et des sentiments de chacun sur tous... Il en résulte un système d'idées, forces collectives qui, en dernière analyse, constituent la conscience nationale, l'âme du peuple.

Pour bien saisir les cadres historiques, dans lesquels s'était développée la vie collective du peuple bulgare et les agents psycho-sociologiques qui avaient agi sur la formation de sa psychologie, il faut retenir certains faits, dont la grande influence sur la constitution de ce que Fouillée appelle « déterminisme sociologique » nous essaierons à démontrer.

Tout d'abord, il importe de ne pas oublier cette superposition des races sur la fusion desquelles s'était formé le type psycho-physiologique du Bulgare contemporain, races dont la différence au point de vue psychique était, comme nous l'avons déjà vu, très accentuée.

En deuxième lieu, il faut mentionner ce fait que, durant son existence historique, plus que millénaire, le peuple bulgare avait enregistré en réalité 553 ans de vie libre sur 1206 ; il avait, par conséquent, vécu plus de la moitié de son existence, soit 653 ans, sous le joug étranger, grec et turc.

Ce qui est plus important encore, c'est que ces 553

ans de libre existence n'avaient pas été continus, au contraire, la vie nationale s'était déroulée en liberté, la première fois (le premier royaume bulgare) pendant une période de 346 ans, et après une interruption de 168 ans (le joug grec), elle continue encore pendant 207 ans pour plonger ensuite dans un oubli complet sous le joug turc qui avait duré 485 ans.

A côté de ce fait, il faut noter que cette libre existence ne s'était nullement développée en paix. On peut dire sans exagérer que, à part quelques pauses, qui ne duraient guère plus de 30 ans, c'étaient des guerres constantes en vue de pousser les frontières de l'Etat créé jusqu'à ses limites naturelles et pour défendre du dehors les acquisitions obtenues.

Par conséquent, la civilisation bulgare n'avait pas eu le temps nécessaire pour sa fermentation, son évolution et sa fortification. N'ayant pas encore la formation définitive, elle était attaquée une première fois lors du passage de la nation bulgare au christianisme.

Nous estimions d'une haute importance le fait que le tzar Boris avait spirituellement rangé son peuple du côté de Byzance et non pas du côté de Rome. Toute la vie historique bulgare aurait été changée, si le Tzar, autrement très clairvoyant et habile, avait préféré à l'influence de l'Orient contemplatif, parfois extatique, la culture plus avancée et plus réaliste de l'Occident. Peut-être même le peuple bulgare n'eut pas eu à subir le joug ou pas si longtemps. L'intervention du Pape et des Etats catholiques en sa faveur eut été plus que certaine.

Or, de toutes les influences sur la formation du caractère national bulgare, la plus importante c'est celle du joug.

D'autre part, le baptême du peuple bulgare s'était opéré à une époque où l'Eglise était déchirée par l'antagonisme entre Constantinople et Rome. Cette faiblesse dans l'état de l'Eglise OEcuménique qui, un peu plus tard, se terminera par le Schisme d'Orient qui parmi ses causes compte en premier lieu la préférence du Tzar Boris, cette faiblesse n'était pas pour stabiliser la situation de la nouvelle religion adoptée par le peuple bulgare et bientôt un deuxième coup sera porté à la civilisation bulgare.

Les différentes sectes de l'Orient avaient la porte grande ouverte et bientôt nous verrons une propagande ayant des allures non seulement religieuses, mais aussi politico-sociales, gagner du terrain en Bulgarie, la propagande du bogomilisme.

« Le tableau, dit Micheff (op. c., p. 62), est bien clair : théogonie païenne slave ; dogmes et rites de l'orthodoxie ; formes d'Etat et d'Eglise étrangères ; dogmes des différentes sectes ; rivalités impérialistes de Rome et de Constantinople et leur lutte pour soumettre spirituellement les Bulgares, lutte qui se termine par la scission dans l'Eglise ; vie et actes du clergé loin d'être en harmonie avec les dogmes du christianisme qu'il prêchait, tout cela venait bouleverser l'âme slave qui s'était plongée dans la déception et le scepticisme. Elle ne pouvait concilier son amour de la paix, son démocratisme et le dogme d'égalité et de liberté avec l'esprit

guerrier, impérialiste et autocratique de ses souverains.. Le bogomilisme (p. 63) était une protestation contre les religions existantes et surtout contre les formes d'Etat et d'Eglise byzantines. Le bogomilisme a deux côtés, côté religieux et côté politico-social, de même qu'une théogonie, cosmogonie, dogmatique et éthique. »

Nous laissons de côté la conception religieuse des bogomils. Ce que nous voulons bien souligner, c'est le côté politico-social de leur doctrine. D'ailleurs, ces deux côtés sont bien liés l'un à l'autre et on ne peut les dissocier facilement. Voici, en résumé, comment ce côté politico-social des bogomils est présenté par le professeur Siegel : 1° à la forme du gouvernement comme organisation qui fait recours à la force, est substituée la commune autonome qui possède et cultive son terrain ; 2° transformation et renaissance de la société par une rénovation morale ; 3° forme collective de la vie ayant à sa base l'idéal cosmopolitique du christianisme, sauf l'existence d'une alliance internationale et la plus large autonomie des communes alliées ; 4° égalité démocratique, base d'un vrai amour chrétien ; 5° négation de toute qualité militaire, cette sorte de qualité étant une qualité barbare ; rejet de la guerre offensive et de la peine capitale.

Le bogomilisme avait, il est vrai, apporté ses idées à la culture européenne, mais par son zèle et son entraînement il avait oublié la Bulgarie. L'altruisme plus que l'égoïsme paraît être le mobile de son activité. Il pensait et travaillait plutôt pour les hommes que pour les citoyens de la terre, où il était apparu. Ses apôtres

pensaient que dans le bien-être de l'humanité le peuple bulgare trouverait lui aussi sa part. Il avait par là affaibli les liens qui individualisaient le peuple en le liant étroitement à l'Etat. Comme il était contre l'église, il affaiblissait la foi du peuple dans cette église déjà assez faible et par là dans l'Etat qui était inséparable de l'Eglise. C'est la parti négative du bogomilisme. Il avait affaibli le peuple, il l'avait partagé au point de vue des idées, religieusement et politiquement, et il l'avait rendu indifférent à l'égard de l'Etat et incapable de lutter contre ses ennemis. (DRINOFF, tome II, p. 52.)

Le joug turc

Le joug turc a laissé au caractère national bulgare plusieurs traces négatives. Au point de vue intellectuel, le Bulgare est resté trop en arrière... L'arbitraire constant qui régnait alors dans l'Etat a créé dans le peuple bulgare une attitude exclusivement négative à l'égard de tout pouvoir, à l'égard de toute institution d'Etat qu'il considérait toujours comme ses oppresseurs. Sous ce joug, le Bulgare était obligé de cacher absolument tout — et ses sentiments, et ses pensées, et ses convictions, et son bien-être, de les cacher de l'œil avide et insatiable du Turc et de l'œil d'espion du Grec. C'est ainsi, qu'en lui, naissent la méfiance et la suspicion profonde envers tous; il s'habitue à garder le silence, à apparaître extérieurement indifférent même là où il aurait fallu crier. Mais conjointement ce même joug dévelop-

paît chez le Bulgare ce réalisme et ce matérialisme qui parfois atteint l'avarice.

De ce point de vue regardé, le joug turc était bien fait pour corriger certains traits négatifs slaves, le sans-souci du lendemain si bien exprimé par les expressions caractéristiques russes « awos » et « nitchevo ». D'autre part, la différence religieuse entre les Bulgares et les Turcs contribua heureusement à la conservation du type psycho-biologique bulgare.

Le Bulgare, de tous les Slaves, est le moins fantaisiste, le moins exalté et peut-être le plus réaliste. Il est pratique et se tient au matérialisme plat, et pourtant, comme il sent tant de forces intérieures intactes bouillonner en lui-même, les plans les plus hardis qui paraissent à tout esprit réaliste comme fantastiques lui semblent réalisables.

On peut jusqu'à présent voir dans une des salles du Musée National un petit canon en bois que tout étranger qui ne connaît pas l'histoire bulgare, aurait pris pour un modèle quelconque. Cependant, c'est l'une des pièces dont les insurgés de 1876 s'étaient servis contre l'armée turque qui devait étouffer l'insurrection de la nation bulgare opprimée avec des atrocités incroyables que Gladston désignait à la Chambre des Communes par l'expression restée à jamais célèbre : d' « atrocités bulgares ».

Homme d'action par excellence, le Bulgare ne craint pas les obstacles parfois insurmontables. Il parle peu, aime qu'on lui parle beaucoup, mais au discours et à l'auditoire il préfère l'action.

Ce n'est pas un hasard qu'un des plus grands écrivains russes, Tourguénieff, qui nous a laissé tant de beaux portraits de femmes actives russes, n'a pu trouver, comme type dans la masse des intellectuels russes, un Russe personnifiant l'action. Dans un seul roman, « *La Veille* », il nous dessine avec une tendresse extraordinaire le portrait d'un jeune homme d'action et son héros n'est point un Russe, il est Bulgare...

Excessivement sobre, peu prétentieux, d'un moral puritain, le Bulgare est très laborieux et, dans le travail, voit le bonheur. Dans le malheur, il ne perd jamais la tête, il reste, stoïque, sans permettre, par des manifestations d'âme extérieures, aux autres de se mêler dans ses souffrances. Il a vu souvent son foyer détruit par le conquérant et il ne s'est jamais laissé aller au découragement. Pendant 7 siècles de joug et d'oppression étrangers, il luttait contre le découragement et contre le malheur rien qu'avec son espérance inébranlable dans un avenir meilleur. Et malgré tout, il avait sauvé, et sa nationalité, et ses traditions et sa religion. Il est peu de peuples qui puissent enregistrer de pareilles forces intérieures.

Beaucoup plus pacifique que guerrier, il a démontré pendant toutes les guerres, les plus rares qualités militaires. Le sang-froid dans les moments de danger est une qualité propre du Bulgare et les paniques pendant les combats sont des choses rares à signaler.

Les longues années du joug ont enraciné chez le Bulgare ce caractère de circonspection qui peut être est chez lui beaucoup plus accentué que chez les autres Slaves.

Cependant, autant qu'il est circonspect dans sa vie privée, autant il est naïf pour ce qui concerne la vie commune et les intérêts communs. La ruse fait totalement défaut chez ce peuple-paysan, fils de la nature qui, elle-même aussi, est simple et naïve. Il est parfois bête, et cela lui vaut beaucoup de railleries de la part surtout de ses voisins du sud — des Grecs.

Par esprit d'opposition, il aime critiquer tout, il ne se laisser guide par aucune autorité, il n'y croit pas ; par un sentiment d'ambition poussé à l'extrême, il ne s'incline pas devant une opinion sage émise par autrui, il a son opinion à lui ; qu'elle soit faussée, il est suffisamment entêté pour y persister. Il aime le progrès, mais il ne cherche pas à l'atteindre par la noble voie de l'émulation. Il est trop jaloux pour cela. Peut-être, devant un génie, il s'inclinera, jamais il ne s'abaissera devant un talent. Ce n'est pas par de nobles efforts qu'on cherche à se ranger à côté de celui qui est allé en avant, mais malheureusement en le faisant tomber du piédestal, sur lequel il est monté après tant de luttes. Nivellement par en bas. C'est pourquoi la démagogie de Stambouliski gagnait du terrain chez le peuple bulgare.

Privé durant des siècles d'une classe dirigeante, il s'est habitué à s'en passer.

La jalousie le porte à tout critiquer volontiers. Cependant, il lui manque cet esprit analytique qui va au fond des choses. Au contraire, le plus souvent, il est prêt à généraliser les cas isolés et partant à faire de fausses conclusions. Ce trait ouvre ainsi la porte à la démagogie

politique, dont ont profité plus ou moins tous les hommes d'Etat bulgares, sans exception.

Pendant des siècles, il s'est habitué à ne voir dans le pouvoir rien d'autre que son oppresseur. La méfiance, à l'égard de toute autorité, devient le trait le plus caractéristique de la psychologie nationale. Individualiste par tempérament, il est très peu disposé à se soumettre volontairement à tout pouvoir. La vie indépendante n'a pas été de nature à dissiper cette méfiance presque instinctive. Peut-être même cette méfiance a grandi, de sorte que le peuple bulgare, qui comme tout peuple positif, n'aime pas les risques et surtout les expérimentations sociales, a été plus que mûr pour devenir le champ propice aux expériences sociales du bolchevisme.

Persévérant dans la poursuite de son but, le peuple bulgare est pourtant peu disposé à suivre des méthodes et de travailler systématiquement. Ce qui est encore pire, c'est que le sentiment de la mesure est bien peu développé chez lui. Il n'aime pas procéder par étape ; il a pour cela trop de forces intérieures accumulées au cours de la vie d'oppression et il lui semble qu'il n'y ait pas d'obstacles qu'il ne puisse franchir.

Ce manque du sentiment de la mesure est plus caractéristique encore chez les hommes d'Etat bulgares. Ambitieux par surcroît, ils veulent tout atteindre et ne rien laisser à leurs successeurs. Ils ont acculé le peuple bulgare à deux catastrophes nationales.

Attaché à son foyer familial, comme peut-être nul autre, le Bulgare reste encore avec un sentiment public

bien faiblement développé, de sorte que l'idée de la collectivité reste toujours vague. Les malheurs nationaux sont de nature à contribuer à ce que ce sentiment de désintéressement envers l'intérêt public se fortifie.

Après tout ce qui vient d'être dit sur la psychologie du peuple bulgare, il est superflu d'insister sur la nécessité d'avoir des institutions politiques stables. A Tir-novo on avait justement créé un régime dont la stabilité laissait beaucoup à désirer.



PARTIE JURIDIQUE

CHAPITRE PREMIER

SYNTHESE DE LA CONSTITUTION DE TIRNOVO

« Quand on étudie les diverses constitutions du globe, dit le professeur Redslob, on s'aperçoit qu'elles se ramènent à quatre types fondamentaux. Ces types sont déterminés par la solution qui règle le point le plus sensible dans la vie d'un Etat : le rapport entre le législatif et l'exécutif.

Voici d'abord, continue-t-il, le régime parlementaire britannique : il oblige le ministère à se retirer devant un vote hostile de la Chambre populaire, mais il lui donne un ultime moyen de défense, c'est d'invoquer le jugement du peuple par la dissolution des Communes et par de nouvelles élections.

Ce mécanisme garantit l'équilibre entre le législatif et l'exécutif. Aucun des deux pouvoirs ne saurait primer l'autre tant que le recours au peuple est ouvert. Devoir s'incliner devant un arbitre, c'est être rangé sur la même ligne que l'antagoniste. C'est la négation de toute prépondérance.

Il y a ensuite le système rigide de la séparation des pouvoirs dans lequel le gouvernement n'a pas de res-

pensabilité politique devant les Chambres : c'est le système des Etats-Unis.

Notons, en troisième lieu, le principe directorial qui est appliqué dans toute la Suisse. Il met le collège exécutif sous la dépendance du grand conseil législatif ; en cas de désaccord le gouvernement ne se retire pas, mais corrige son attitude en se conformant aux vues de l'assemblée.

Il y avait enfin, avant la guerre, le régime constitutionnel des Allemands : sous les dehors d'une responsabilité ministérielle, le monarque dominait le Parlement d'une autorité supérieure, basée sur une tradition séculaire et un façonnage savant de la psychologie nationale (20).

On ne peut mieux définir les régimes de gouvernement existant dans les pays civilisés.

Auquel de ces quatre systèmes doit-on ramener le système que les constituants bulgares avaient organisé en 1879 à Tirnovo ?

Je n'hésite point à dire que la Constitution du 16 avril 1879 organise, en Bulgarie, le régime parlementaire. Je n'hésite pas non plus à dire que le système bulgare, au moins théoriquement, se rapproche plus du parlementarisme anglais que du régime parlementaire pratiqué en France.

En effet, quels sont les traits classiques du régime

(20) REDSLOB, dans son article sur la Constitution prussienne publié dans la « Revue du Droit public et de la Science politique », t. 38, 1921, pp. 177-214, notamment p. 190.

parlementaire, tels que nous le connaissons, d'après les conceptions des grands maîtres du droit constitutionnel ?

« Le caractère le plus saillant du régime parlementaire, dit le savant doyen de Bordeaux, c'est la responsabilité politique et solidaire du cabinet devant le Parlement, et quand on le définit un régime politique où un chef d'Etat nomme des ministres, lesquels forment un conseil ou cabinet, solidairement et politiquement responsable devant un Parlement, on en donne, à tout prendre, une définition qui n'est point critiquable. » (T. 2., p. 647.)

Comprenant que, sans équilibre entre les deux pouvoirs politiques, le législatif et l'exécutif, il n'y a point de régime sain de gouvernement, et à plus forte raison de régime parlementaire ; qu'avec l'équilibre rompu au profit de l'un ou de l'autre de ces deux pouvoirs on tombe dans la dictature personnelle ou, ce qui est encore pire, dans la dictature exercée par un corps collectif irresponsable parce qu'anonyme, les constituants de Tirnovo avaient essayé d'introduire comme base du régime en Bulgarie le principe de l'égalité en prestige et en influence des deux pouvoirs.

Tout d'abord, on avait trouvé prudent et nécessaire de souligner qu'au sommet de la vie politique du pays se trouve la Grande Assemblée Nationale, incarnation de la souveraineté nationale, disposant du sort des organes secondaires que sont ces deux organes d'Etat personnifiés par le Parlement, dit Sobranié, et l'exécutif.

Contrairement aux régimes établis par les constitutions octroyées, où l'origine des dits pouvoirs est bien différente, où par le fait même de cette différence d'origine, le législatif — pouvoir créé — est placé dans une situation subordonnée par rapport au pouvoir exécutif — pouvoir créateur — incarné dans la personne du prince contrairement à ces régimes, en Bulgarie les deux pouvoirs sont des créations ayant la même origine.

Tout en prévoyant dans ses art. 9, 12 et 13, les trois pouvoirs classiques, la constitution bulgare est loin de créer par là le régime de la séparation rigide des pouvoirs. Au contraire, elle cherche à établir leur collaboration constante.

Le principe : « Au Parlement, un certain mode de participation au législatif et à ce qu'on est convenu d'appeler l'exécutif ; au Gouvernement, un certain mode de participation aussi au législatif et à ce qu'on est convenu d'appeler l'exécutif. » (Duguit, t. 2, p. 643). Ce principe trouve pleinement place dans la Constitution de Tirnovo.

C'est par une sage répartition des domaines en vue d'un travail commun, non par le démembrement de la souveraineté nationale, laquelle, manifestée dans la Grande Assemblée Nationale, reste intacte, que la constitution tâche de réaliser cette collaboration que Thiers a si magnifiquement définir dans ces paroles restées célèbres. « Le roi règne, les ministres gouvernent, les Chambres jugent. Dès que le mal gouverner commence, le roi ou les Chambres renversent le ministère qui gouverne mal et les Chambres offrent leur majorité comme

liste de candidats. » (Art. de Thiers dans le premier numéro du « National », 3 janvier 1830.)

Cette collaboration qui de part et d'autre se manifeste par un travail commun, soit pour l'élaboration des lois (art. 9, 44-46, 109-113), des ordonnances ayant force de lois (art. 47) ou des règlements (art. 50 et 160), soit pour prendre des mesures multiples ayant un caractère financier, tel le vote du budget annuel (art. 119-122), le consentement des emprunts, l'ouverture des crédits extraordinaires (art. 123-126), pour ne citer que les cas de collaboration de première importance, cette collaboration qui exclut toute séparation des pouvoirs est le témoignage le plus parfait d'une coopération des fonctions réparties, d'une coordination des efforts des organes d'Etat.

Un rapprochement des deux activités, différentes par leur nature, sans jamais transformer leur collaboration en une fusion des pouvoirs, d'autre part, un éloignement de ces pouvoirs sans jamais réaliser leur séparation rigide, telle qu'elle est pratiquée aux Etats-Unis.

Telle fut l'intention de nos constituants de 1879. Ils ont voulu créer l'interpénétration des pouvoirs publics; ils ont voulu voir l'exécutif agir au Parlement, de même que le Sobranié prendre une part active dans le gouvernement du pays, par le contrôle général et incessant sur les actes du gouvernement.

Leur idéal était, paraît-il, de réaliser l'équilibre des pouvoirs en les faisant, par une action réciproque, alternativement agir, tantôt le cabinet au sein du Sobranié, tantôt le Sobranié dans la sphère du gouvernement.

En dernière analyse cette action réciproque se ramène à l'exercice d'un contrôle général et incessant de la part du Sobranié sur le cabinet, lequel est solidairement et politiquement responsable devant le Parlement et qui doit quitter le pouvoir sitôt que sa politique se heurte à la désapprobation de la Chambre (art 153 de la Constitution).

Mais pour que l'équilibre ne soit pas rompu, la Constitution prévoit le contrepoids : le droit pour le gouvernement de dissoudre le Sobranié (art. 136) pour faire appel au peuple, le dernier et suprême arbitre.

C'est la négation de toute prépondérance, les deux pouvoirs étant rangés sur la même ligne. C'est l'équilibre dans le régime politique réalisé par la collaboration et non pas par la séparation des pouvoirs. C'est bien le régime parlementaire.

Preñant en considération ce fait que le roi de Bulgarie a le droit de dissoudre le Sobranié, sans préalablement être obligé de s'assurer le consentement d'un autre corps, tel le cas en France, par exemple, où ce droit du Président de la République est subordonné à la décision du Sénat, on peut dire que le régime bulgare s'approche plus du régime anglais que du système français.

D'autre part, la sanction royale laquelle, dans les deux monarchies, est l'élément constitutif de la loi rapproche les deux systèmes encore davantage.

D'un autre côté, le milieu politique, où le régime ainsi créé doit être appliqué, ressemblant, de par les nombreux partis politiques existant en Bulgarie, à celui qui

existe en France, les difficultés de formation des cabinets qu'on connaît dans ce pays, se font aussi jour en Bulgarie.

Ce qui est particulièrement caractéristique pour le régime parlementaire bulgare, c'est la nécessité de la pratiquer dans le système d'une Chambre unique. C'est surtout de ce chef que le régime bulgare se distingue des autres régimes parlementaires et que son application se heurte aux plus grands obstacles.

Et, ce qui complique beaucoup le fonctionnement régulier, normal, du système bulgare, c'est le défaut à côté de la Chambre unique de tout correctif pour atténuer le régime.

Il n'y a rien de pareil aux institutions politiques du Reich existant à côté du Reichstag, tel que : le Reichsrath, le Conseil économique de l'Empire ou le Conseil d'Etat dans le système prussien.

Théoriquement, le système bulgare devait aboutir à la prépondérance du législatif sur le pouvoir exécutif. Il n'en fut rien. Le système bulgare fournit l'exemple remarquable de la subordination du Parlement au pouvoir exécutif et allant parfois jusqu'à pleine absorption par l'exécutif de tous les pouvoirs.

Et ce qui est encore plus triste, c'est que l'équilibre cherché des pouvoirs est bouleversé par l'existence de l'art. 47 de la Constitution prévoyant le droit pour le Gouvernement de procéder en cas de nécessité par voie d'ordonnances ayant force de lois, droit dont les gouvernements bulgares abusent constamment.

Enfin, l'indépendance du pouvoir judiciaire et les

principes de collaboration des pouvoirs n'étaient pas complétés par le droit d'appréciation pour le pouvoir judiciaire de la constitutionnalité des lois. S'y opposent non seulement le texte constitutionnel de l'art. 49, mais aussi l'art. 11 de la loi spéciale sur la justice administrative.

Ainsi tout en prévoyant des garanties pour la Constitution : 1° dans la subordination de sa révision à un corps spécial différent du corps législatif, organe secondaire, à savoir à la Grande Assemblée Nationale ; 2° dans la non participation du chef de l'Etat — également organe créé et secondaire, à la formation de la Constitution, cette dernière, de même que toutes les modifications à y apporter n'ayant pas comme en Belgique besoin de la sanction royale, — les constituants de 1879 avaient, malheureusement, omis de créer des garanties pour la marche normale et facile du régime parlementaire qu'ils avaient légué aux générations futures.

Aussi, les libertés individuelles spécialement mentionnées dans la Constitution de Tirnovo, de même que le principe de légalité formelle solennellement proclamé par le texte constitutionnel de l'art. 43, sont-ils parfois dans la pratique lettre morte.

Ainsi la machine parlementaire se heurte à des difficultés insurmontables, et on entend parler de crise dans le parlementarisme bulgare.

A vrai dire, dans la machine font défaut des rouages essentiels et naturellement, elle travaille mal.

CHAPITRE II

DEFAUT D'UNE CLASSE DIRIGEANTE

ET D'UNE OPINION PUBLIQUE

Nous avons étudié le système politique organisé en 1879 à Tirnovo. Il nous reste maintenant à voir comment ce système a été appliqué dans la vie.

On a souvent défini le peuple bulgare — une démocratie pure. Si, par cette définition, on voulait dire une démocratie idéale, et si, dans ce sens, elle était à sa place, on n'aurait demandé rien de mieux.

Démocratie primitive, voilà, à notre humble avis, l'exact qualificatif pour le peuple bulgare, dépourvu à la veille de sa libération et longtemps après, de toute classe dirigeante.

J'emploie ici la notion de démocratie non pas dans le sens généralement employé par les écrivains anglais et signifiant une forme de gouvernement, une Constitution, d'après l'expression de Dicey, dans laquelle la puissance souveraine appartient à la majorité numérique des citoyens mâles, je l'emploie dans le sens d'Alexis de Tocqueville, signifiant « une condition spéciale de société, à savoir l'état de choses dans lequel il existe une égalité générale de droit et une similitude de condition, de pensées, de sentiments et d'idéal. La

démocratie dans ce sens du mot, comme dit Dicey (*Leçons sur les rapports...* pp. 47-48), n'a aucun rapport nécessaire, ni avec la liberté individuelle, ni même avec le gouvernement populaire.

La libération du peuple bulgare n'était point son émancipation dans la large signification du mot. Comme dans la vie physique il y a des différences entre une combinaison chimique et le simple mélange mécanique, ce dernier étant trop sensible et se désagrégeant trop facilement, ainsi dans le domaine moral, il y a une grande différence entre l'émancipation politique et la libération d'un peuple, surtout si cette libération, comme c'est le cas du peuple bulgare, était le résultat d'une intervention étrangère.

Je pense qu'à la notion d'émancipation est liée l'idée d'un processus évolutif tandis qu'à la notion de libération convient beaucoup plus celle d'un procédé révolutionnaire.

Je n'ai pas besoin de prouver que les évolutions constantes étant l'expression des besoins de la vie même, sont de beaucoup préférables aux méthodes révolutionnaires, quoiqu'au point de vue abstrait on pourrait envisager la révolution comme une étape, et par conséquent, dans un sens absolu, comme évolution.

Je me permets seulement de citer un passage remarquable des « *Leçons sur les rapports entre le droit et l'opinion publique en Angleterre au cours du XIX^e siècle* », du regretté Dicey.

« Nulle part, dit-il, les changements dans les con-

victions ou dans les désirs populaires n'ont trouvé une expression aussi rapide et aussi immédiate dans les modifications du droit que dans la Grande-Bretagne pendant le xix^e siècle, et plus spécialement pendant sa dernière moitié. La France est le pays des révolutions, l'Angleterre est renommée pour son conservatisme ; mais un coup d'œil jeté sur l'histoire du droit de chacun de ces pays fait apparaître l'existence d'une erreur dans l'opposition que l'on se plaît à faire entre la mobilité française et l'immobilité anglaise.

En dépit des révolutions faites à Paris, les prescriptions fondamentales du code Napoléon sont restées debout, en grande partie, sans modification.

Les révolutions qui ont éclaté n'ont pas été favorables, chez les Français, à l'habitude d'apporter à la loi des améliorations constantes et graduelles, coutume qui est devenue naturelle aux Anglais.. (Pp. 6,7.)

L'émancipation bulgare avait commencé avant la libération du peuple bulgare. Malheureusement, le processus évolutif, plus long que le processus révolutionnaire, n'a pu être terminé. La guerre russo-turque l'avait coupé d'un seul coup. C'est d'autant plus regrettable que sa fin logique était la liberté politique et la constitution d'un Etat bulgare libre.

Durant la première phase de l'émancipation lente du peuple bulgare dont nous avons tracé ailleurs les grandes lignes, le peuple avait déjà commencé la création d'une classe dirigeante dont il avait été dépouillé par le conquérant asiatique de concert avec l'oppresseur spirituel qu'était le Phanar.

Ce processus créateur n'a abouti non plus à sa fin logique : à la constitution d'une élite sociale qui est le facteur indispensable à la création de l'opinion publique dans un pays.

Quel est le rôle de l'opinion publique, je n'ai pas besoin de m'exprimer longuement. Dicey, dans son ouvrage précité (p. 1) dit :

« L'existence et les modifications des institutions humaines doivent en un certain sens, toujours et partout, dépendre des croyances ou des sentiments, ou en d'autres termes, de l'opinion de la société dans laquelle fleurissent ces institutions... Dire que (p. 3), dans un pays particulier l'opinion publique gouverne la législation, cela signifie que les lois y sont maintenues ou abrogées d'accord avec l'opinion ou avec les désirs de ses habitants. Mais cette affirmation n'est pas du tout vraie pour tous les pays, à toutes les époques, et elle n'a certes pas été toujours vraie même pour l'Angleterre.

..(P. 4.) C'est dans les conditions particulières d'une civilisation avancée que l'opinion dicte les changements législatifs. Dans beaucoup de pays de l'Orient l'opinion — qu'il vaut mieux considérer comme un sentiment traditionnel ou instinctif — a pendant très longtemps été généralement hostile au changement et favorable au maintien des habitudes établies. »

Quelle grande importance attribue Dicey à l'opinion publique, peut-on voir de ces paroles : « Pendant les soixante-quinze dernières années ou plus, l'opinion

publique a créé en Angleterre un contrôle direct et immédiat sur la législation. » (Op. c., p. 8.)

En Bulgarie, on est loin de cela.

A la veille de son émancipation, la Bulgarie présentait le spectacle d'une démocratie pure paysanne qui « avait appris sous le joug turc l'égalité dans la soumission, dans laquelle on n'apercevait aucune distinction fondée sur la naissance, aucune hiérarchie sociale, mais seulement quelques individualités un peu plus favorisées par la fortune ou par le bienfait d'une éducation plus soignée. ». (Bousquet, op. c., p. 179.)

« Quelques hommes cultivés avaient fait leur éducation à l'étranger, dans des pays où la solide armature de l'Etat se prête sans en souffrir au jeu animé des libertés publiques. Ils y avaient appris le langage et les aptitudes de l'opposition dans les écoles et les clubs plus que les méthodes de gouvernement dans les cabinets, où ils n'étaient pas entrés. Les uns rapportaient une défiance exagérée contre le pouvoir exécutif et la conviction que la liberté grandit à mesure que l'autorité diminue, les autres une crainte excessive de la démagogie et l'illusion que pour en prévenir l'avènement il suffit d'en comprimer les manifestations ; tous une impatience fébrile de s'emparer du pouvoir sans trop regarder au moyen d'y parvenir, et la persuasion qu'eux, une fois les maîtres, l'avenir de leur pays serait assuré... Le peuple était ignorant des principes les plus élémentaires du Gouvernement libre (Bousquet, op. c., p. 196.)

CHAPITRE III

CHAMBRE UNIQUE

§ 1er. — *Argument tiré de l'unité de la volonté nationale*

« Le plus fidèle disciple de Turgot, dit Laboulaye, Condorcet, publiait les *Lettres d'un bourgeois de New Haven*, et prenait un masque américain pour recommander l'unité du pouvoir législatif, que l'Amérique repoussait. Siéyès, non moins absolu que Condorcet, ramenait toute la question à un syllogisme. « La loi, » disait-il, est la volonté du peuple ; un peuple ne peut » pas avoir en même temps deux volontés différentes » sur un même sujet : donc le corps législatif, qui » représenté le peuple, doit être essentiellement un. » A quoi bon deux Chambres ? Si elles sont d'accord, » il y en a une d'inutile ; si elles sont divisées, il » y en a une qui non seulement ne représente pas la » volonté du peuple, mais qui l'empêche de prévaloir : » c'est la confiscation de la souveraineté. »

» Le raisonnement de Siéyes a fait fortune ; c'est le credo des esprits faux et bornés. Pour eux, toucher à l'unité du corps législatif, c'est attenter à l'unité na-

tionale. Cependant, tout porte ici sur une équivoque. Siéyès a confondu la loi faite et la préparation de la loi, deux choses foncièrement différentes... Mais qu'il y en ait deux, comme dans tous les pays constitutionnels, qu'il y en ait trois, comme en l'an VIII, ou qu'il y en ait quatre, comme dans l'ancienne Constitution suédoise, le résultat final de toutes ces délibérations est toujours le même, c'est la promulgation d'une seule et même loi. Toute la question est donc de savoir quel est le système qui permet le mieux de constater la volonté générale ; l'unité nationale n'est nullement en jeu. Or, une assemblée unique, toute puissante, irresponsable, est de tous les corps politiques, celui qui substitue le plus aisément son caprice à la volonté du pays. » (21).

« ...Stanislas de Clermont-Tonnerre déclarait à la France que la Constitution de 1791 condamnait la nation à une anarchie qui durerait jusqu'à l'avènement d'un maître. La cause de cette anarchie, c'était l'unité du corps législatif. Une seule Chambre, écrivait-il (*Œuvres de Clermont-Tonnerre*, Paris 1892, t. 4, p. 244), sera éternellement despote ou esclave. Ce jugement pourrait servir d'épigraphe à l'histoire de la Convention.

...La majorité de la Convention était, dit-on, composée d'honnêtes gens, de patriotes dévoués. Je l'accorde. Quel argument contre l'unité d'assemblée ! Quelle usurpation, quelle violence, quel crime, la majorité n'a-

(21) LABOULAYE : *Questions Constitutionnelles*, p. 351.

t-elle pas autorisé par son silence ou par sa faiblesse?»

Partant de l'idée que la nation est une personne dont l'attribut essentiel est la volonté une et indivisible, les constituants de 1791 et de 1848 avaient repoussé la dualité des Chambres.

« Mais, disait Rabaud Saint-Etienne, le souverain est une chose une et simple, puisque c'est la collection de tous sans en excepter un seul; donc le pouvoir législatif est un et simple, le souverain ne peut pas être divisé, car il n'y a pas plus deux ou trois ou quatre pouvoirs législatifs qu'il n'y a deux ou trois ou quatre souverains. Et, au rebours, et par conséquent si vous divisez le pouvoir législatif en deux ou trois, vous divisez le souverain en deux ou trois, chose qui n'est pas au pouvoir des hommes, car ils ne peuvent pas faire que le souverain, qui est nécessairement la collection de tous en un, soit autre chose que la collection de tous en un. » (Arch. parl., 1re série, VIII, p. 569.)

Barthélemy, dans son ouvrage remarquable : « *Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes* », p. 24, dit : « Duguit a donné à la vieille théorie révolutionnaire du législatif représentant unique de la nation une formule nouvelle : il n'y a dans les républiques qu'une seule force sociale, la majorité des électeurs. Cette force sociale a déjà son organe dans les Chambres : une même force sociale ne peut avoir deux représentations différentes et susceptibles de s'opposer l'une à l'autre.

Mais Duguit reconnaît que l'objection est sans valeur lorsqu'on la dirige contre la dualité des Chambres ; il

estime qu'avec ce système, il n'y a tout de même qu'un seul organe de représentation, le Parlement, qui se compose de deux sections comme chaque section se compose d'individus et qui est chargée de dégager la volonté de l'Etat d'après une procédure déterminée.

Il est à remarquer, dit Barthélémy, qu'en 1791 et 1848 le principe de l'unité nécessaire de la représentation de la volonté une de l'Etat a abouti à l'unité de Chambre, alors que par un commun défaut de logique excusé d'ailleurs et expliqué par les circonstances, la Constitution de 1791 reconnaissait au roi le caractère de représentant, et que la Constitution de 1848 organisait la présidence de façon à lui donner au même titre qu'à l'Assemblée le droit de prétendre représenter la volonté de la Nation (La const. du 3 sept. 1791 dit, tit. I^{er}, ch. IV, sec. II de l'administration intérieure, art. 2 : « La constitution est représentative. Les représentants sont le corps législatif et le roi »)

Mais l'idée de l'individualité de la représentation de la Nation avait abouti à des résultats plus importants encore : la Convention, la Constituante de 1848 et l'Assemblée Nationale de 1871 ont réalisé l'exécutif parlementaire.

Barthélémy comprend par là l'exécutif soumis à la législature dont la suprématie se manifeste extérieurement par le droit de nomination et de révocation de l'exécutif.

Barthélémy rattache le système de l'exécutif parlementaire — agent de la législature — à la conception du principe de la souveraineté parlementaire, et celui

de l'exécutif gouvernant au principe de la séparation des pouvoirs (op. c., p. 36).

C'est la première de ces deux conceptions qui avait inspiré le discours de Félix Pyat, prononcé le 5 octobre à la Constituante de 1848. (V. *Moniteur* du 6 oct. 1848, p. 2723.)

« Dans une république, disait Pyat, il n'y a plus qu'un droit, le droit du peuple, qu'un roi, le peuple même représenté par une assemblée élue, l'assemblée nationale. Cette assemblée doit donc être souveraine, comme le peuple qu'elle représente ; elle résume tous les pouvoirs, elle règne et gouverne par la grâce du peuple, elle est absolue comme l'ancienne monarchie et elle peut dire : l'Etat c'est moi, seulement elle le dit avec le droit, parce qu'elle le dit au nom du peuple...

La monarchie absolue n'avait qu'un souverain, le roi ; la monarchie constitutionnelle en avait deux, le roi et le peuple ; la république n'en a qu'un seul et véritable, le peuple. La puissance qui appartenait au roi, puis au roi et aux Chambres, est revenue toute entière au peuple seul, représenté par une assemblée unique. Le pouvoir législatif doit aussi dominer complètement le pouvoir exécutif.

Influencé par les mauvais souvenirs du passé où l'exécutif absolutiste se présente sous les aspects de l'arbitraire, on était, aussi bien en 1791 qu'en 1848, tombé dans une méfiance à l'égard du pouvoir exécutif et on cherchait à lui opposer un pouvoir fort et actif pour vivre dans l'équilibre. On ne voyait cette force active

que dans le législatif indivisible, dans une Chambre législative unique.

Cette méfiance n'est point seulement caractéristique de la psychologie française. Au commencement de leur vie politique indépendante, les Américains avaient montré la même hostilité et la même méfiance à l'endroit de l'exécutif et leurs premières constitutions avaient concentré l'autorité de l'Etat dans l'organe législatif. Ils avaient eux aussi traversé la période de la Chambre unique pour en connaître tous les inconvénients et pour bientôt passer au régime de la dualité des Chambres.

Mais pendant longtemps, la prépondérance du législatif allant jusqu'à l'omnipotence se manifesta dans ce pays.

« Dans la période la plus récente, dit Barthélémy dans son ouvrage précité (58), leur conception de l'exécutif est dominée par la méfiance à l'égard des Chambres ; ils tendent à faire de l'exécutif un représentant direct du peuple, gouvernant en son nom.

» ...En même temps qu'ils supprimaient les limitations dont leurs premières Constitutions avaient entouré leur exécutif, les Américains élevaient autant de barrières autour de leur législatif (p. 72).

» ...Les Constitutions prennent également de nombreuses précautions contre l'initiative imprudente des Chambres,... précautions qui limitent le domaine dans lequel les législatures peuvent exercer leurs fonctions, etc.

» ...La Constitution de Dakota-Sud énumère 45 ma-

tières interdites à la législature ; celle de Dakota-Nord — 90 (op. c., p. 74). »

Cette méfiance à l'égard de l'exécutif si bien soulignée dans les périodes révolutionnaires françaises et qui parfois trouvaient son expression en France dans le contrôle de l'exécutif par des comités permanents de l'assemblée (V. la Constitution de l'An III, art. 45, 67), voire même dans l'introduction d'un exécutif parlementaire au sens employé par Barthélémy, s'était fait jour en Bulgarie aussi.

Sortis d'un joug politique multiséculaire, les Bulgares sont entrés dans leur vie indépendante imprégnés d'une méfiance à l'endroit de tout pouvoir.

C'est pour cette raison surtout que tout en voulant créer un pouvoir exécutif fort, on avait confié le pouvoir législatif à une Chambre unique.

Si la méfiance avait ses explications et ses raisons, le contrepois cherché dans le système de la Chambre unique n'a pu être trouvé ; au contraire, c'est le système établi qui a fortifié l'arbitraire de l'exécutif.

On avait voulu un pouvoir fort et responsable, on a abouti à un pouvoir exécutif souvent arbitraire et cynique.

« D'une manière générale, dit très justement Barthélémy, les conquêtes de la liberté moderne se sont réalisées par une diminution des pouvoirs de l'exécutif au profit de la législature. C'est pourquoi dans les pays qui sont partis de l'absolutisme pour arriver à un régime constitutionnel, comme l'Angleterre et la France, l'exécutif est tenu en méfiance tandis que la tendance

générale est d'établir, au profit du Parlement, une présomption de compétence générale. Au contraire, les Américains se méfient de leur législature et accordent de grands pouvoirs à l'exécutif tant d'ailleurs, dans la Confédération que dans les Etats particuliers... » (Op. c. p. 91.)

« ...Dans la monarchie, dans la démocratie directe, c'est contre l'exécutif qu'il faut prendre des précautions, mais dans une république où la magistrature exécutive est soigneusement limitée dans l'étendue et dans la durée de son pouvoir... c'est contre l'entrepreneante ambition de ce département que le peuple doit diriger toute sa jalousie et épuiser toutes ses précautions. »

La législature a l'esprit agressif... « Cent soixante-treize despotes seraient sûrement aussi oppressifs qu'un seul, dit Jefferson dans ses *Observations sur l'Etat de Virginie* (trad. fr. 1786, pp. 251-254. Cf. Madison, *Fédéraliste*, n. XLVIII). Dans un gouvernement républicain, continue-t-il (n. 61), l'autorité législative prédomine nécessairement. Le remède à cet inconvénient est de diviser la législature en plusieurs branches... »

Mais dans les démocraties peu expérimentées, peu avancées, la possibilité que le pouvoir exécutif puisse empiéter sur le législatif est beaucoup plus grande. C'est à l'exécutif plutôt qu'il faut mettre des menottes.

Nous pensons que la division du pouvoir législatif ne signifie point son affaiblissement. Au contraire, elle contribue à l'augmentation de son prestige. Ce prestige étant le résultat d'un travail plus ordonné et plus médité,

renforce à son tour l'autorité du pouvoir législatif. Ainsi que dans le domaine de la mécanique la division du travail, loin d'empiéter sur les résultats cherchés, augmente, au contraire, la productivité, de même, la division de la législature provoque des résultats bienfaisants et contribue au renforcement du pouvoir législatif.

Il faut faire la distinction entre l'affaiblissement réel d'une des Chambres, du fait qu'à côté d'elle en existe une autre, et ce prétendu affaiblissement du pouvoir législatif, résultant soit disant du système de la dualité des Chambres.

Avec ce dernier système, il y aura sans doute une certaine restriction d'activité pour chacune des Chambres prises séparément. Il n'y aura pourtant aucune diminution du rôle à jouer par le pouvoir législatif. Au contraire, par une sorte d'autolimitation de ses deux sections, le pouvoir législatif sortira grandi par rapport au pouvoir exécutif, et dans son prestige et dans son influence sur la vie politique du pays.

C'est pourquoi, l'argument dont s'était servi, en 1848, Dufaure, pour combattre la dualité des Chambres, nous paraît erroné.

Dufaure réclamait l'unité du législatif pour l'opposer au président, alors détenteur du pouvoir exécutif, élu directement par le peuple.

La principale raison que Dufaure fit valoir en faveur de l'unité du corps législatif (et c'était la meilleure, dit Tocqueville dans ses « *Souvenirs* », p. 268) que l'on pût trouver, fut la suivante: un pouvoir exercé par un seul homme que le peuple élirait deviendrait, à

coup sûr, prépondérant si on ne plaçait à côté de lui qu'un pouvoir législatif affaibli par sa division en deux branches.

« Je lui répondis, dit Tocqueville, qu'en effet cela pourrait se rencontrer, mais que ce qui était sûr dès à présent, c'est que deux grands pouvoirs naturellement jaloux l'un de l'autre et placés dans un tête-à-tête éternel, sans pouvoir jamais recourir à l'arbitrage d'un troisième pouvoir, seraient aussitôt en mauvais procédés ou en guerre et y resteraient constamment jusqu'à ce que l'un eût détruit l'autre. J'ajoutais que, s'il était vrai qu'un président élu du peuple, et possédant les immenses prérogatives qui appartiennent en France au chef de l'administration publique, pût comprimer quelquefois un corps législatif divisé, un président qui se sentirait une telle origine et de tels droits, refuserait toujours de devenir le pur agent, de rester soumis aux volontés capricieuses et tyraniques d'une seule assemblée. » (*Souvenirs*, p. 269.)

Armand Marrast, rapporteur de la Commission de Constitution, qui proposait le texte devenu l'art. 20 de la Constitution de 1848 et qui en tirait l'argument de l'unité de la souveraineté, avait écrit dans son rapport : « La souveraineté est une, la nation est une, la volonté nationale est une. Comment donc voudrait-on que la délégation de la souveraineté ne fût pas unique, que la représentation nationale fût coupée en deux, que la loi émanant de la volonté générale fût obligée d'avoir deux expressions pour une même pensée ? » (*Moniteur*, 31 août 1848, p. 223.)

Voici, d'autre part, ce qu'écrivait Teyssier-Desfarges, en 1848, dans la *Revue du Droit français et étranger* (Fœlix, t. V, p. 570,) : « ...Il est certain qu'une assemblée unique tend à devenir oppressive ou à être opprimée, ce qui, dans le premier cas est l'aristocratie sous une autre forme, dans le second la servitude. Pense-t-on sérieusement qu'une seule Chambre n'absorbera pas le pouvoir exécutif ou ne sera pas absorbée par lui ? C'est une loi nécessaire. Vous aurez beau flanquer les deux pouvoirs d'un conseil de gouvernement ou de toute autre institution analogue, ce sera vainement... qu'on cite dans toute l'histoire une seule nation qui, avec un pareil système, n'ait pas abouti à un pouvoir réellement aristocratique ou au despotisme... nous ne craignons pas de prédire avec certitude que les conséquences du système proposé seront diamétralement contraires aux prévisions de nos modernes législateurs. »

Teyssier-Desfarges ne s'était pas trompé. L'unité du Parlement consacrée par la Constitution de 1848, n'empêcha point le coup d'Etat du 2 décembre 1851, moins de trois ans après la mise en application de la Constitution.

« Malgré la dualité du Parlement, dit Duguit, dualité créée par les lois constitutionnelles de 1875, la lettre de la Constitution n'a pas été violée une seule fois depuis quarante ans. Si, pendant cette durée, l'un des pouvoirs a grandi au détriment de l'autre, ce n'est pas assurément le pouvoir exécutif. » (I. 2, p. 558.)

C'est la meilleure preuve en faveur de la dualité des Chambres.

§ 2. — *Argument tiré de l'équilibre des pouvoirs*

L'idée de l'équilibre, peut être plus que celle de la volonté une et indivisible, fut en 1848 à la base de la création du système de la Chambre unique en France.

On avait voulu mettre à côté d'un président de la République élu directement par le peuple, et, par conséquent, ayant une autorité morale excessivement grande, un corps législatif étant de taille à contrebalancer le pouvoir exécutif personnifié par le président de la République.

« ... Le sacre de l'élection, disait en 1848, Félix Pyat, beaucoup plus que l'huile de Reims, donnera au président une force immense et presque irrésistible. Il sera nécessairement tenté d'en abuser. » (*Moniteur* du 6 octobre, p. 2723.)

On cherchait l'équilibre des deux pouvoirs et on prétendait l'avoir trouvé dans la Chambre législative une et indivisible.

Mais l'idée de l'équilibre n'était point étrangère aux contemporains de la Grande Révolution. Déjà à cette époque, cette idée se fit entendre à côté du principe de la représentation unique de la nation personnifiée par le corps législatif indivisible.

Le 10 mai 1793, Danton disait : « Il faudra que le pouvoir exécutif soit élu par le peuple ; il faudra l'investir d'une grande puissance et la balancer par un autre. »

Un peu plus tard, l'unité d'action, qui plutôt pour des motifs d'opportunité politique que pour des raisons de

convictions théoriques, influençait l'œuvre de la Convention sera remplacée par le principe de l'équilibre dans la Constitution de l'an III.

L'expression d' « équilibre » des pouvoirs, dit Barthélémy, (oc. c., p. 519), qui suppose leur collaboration, remplace dans la langue politique l'expressoin classique de séparation des pouvoirs.

« Division ferait le corps politique sans activité, sans ressort, disait le représentant Delahaye ; équilibre le suppose en action ; c'en est l'âme. »

Sieyès exprimait, dans une forme différente, la même pensée de la nécessité de la collaboration des pouvoirs qui cependant devaient être indépendants ; pour lui le principe de toute constitution politique est « division avec unité » (*Moniteur* du 7 thermidor, an III, p. 1236.)

« En fait de gouvernement, disait-il (p. 1296), et plus généralement en fait de constitution politique, unité toute seule est despotisme, division toute seule est anarchie : division avec unité donne la garantie sociale, sans laquelle toute liberté n'est que précaire. »

Dans le même sens s'exprime Boissy d'Anglas qui cite Samuel Adams disant qu'il n'y a point de bon gouvernement, point d'institutions stables, point de protecteurs assurés pour les lois, la liberté et les propriétés des peuples, sans la balance des trois pouvoirs.

L'idée d'un équilibre des pouvoirs politiques était également chère aux Constituants de Tirnovo. Dans le projet de la Constitution élaborée par la Commission des quinze, on estimait nécessaire « d'avoir une Constitution qui puisse garantir les droits du peuple, jeter les

bases solides d'un libre développement, mais qui puisse en même temps donner au gouvernement une force réelle dans la sphère de sa compétence. »

Or, si la commission concevait cet équilibre comme possible dans un système électoral censitaire et dans la dualité des Chambres, la Constituante ne le voyait que dans le droit électoral universel et dans une Chambre législative unique à côté d'un pouvoir exécutif fort.

La Commission fit vainement observer que le passage sans transition de l'esclavage démoralisant à une vie indépendante peut développer des éléments contraires à tout ordre et à toute liberté véritable, les paroles de Slaveikoff pleines d'un grand optimisme fascinaient la majorité. « Les guides isolés, si intelligents et si éclairés qu'ils puissent être, disait-il, peuvent s'égarer et s'embrouilleront plus aisément que le peuple avec son bon sens mûr et réfléchi. »

Le jeune pays commença sa vie politique indépendante. Malheureusement, de l'équilibre cherché, ne resta bientôt que le bon vouloir des auteurs de la Constitution. Le régime aboutit à la confusion des pouvoirs et plus spécialement à l'absorption des pouvoirs par l'exécutif.

Reprenant et développant une pensée de Milioukoff, on peut caractériser le régime politique en Bulgarie par cette parabole : le président du Sobranié ne se soucie jamais de la minorité de l'assemblée ; les ministres ne se soucient point de la majorité de cette même assemblée ; le chef de l'Etat, lui, ne se soucie pas non plus de ses ministres. Il choisit qui bon lui semble comme président du conseil, on met la machine électorale en mar-

che, et le collège électoral, très pratique, envoie au Sobranié, la majorité voulue. Alors, le tableau apparaît de nouveau.

L'application de ce système ne peut manquer de provoquer des résultats fâcheux, car en dernière analyse, c'est ou bien la dictature exercée par le chef du Gouvernement, ou le régime dit personnel du chef de l'Etat, qui en sont la conséquence.

La Bulgarie avait, malheureusement, connu ces deux conséquences. L'aboutissement en était : deux coups d'Etat, une déposition et une abdication forcée.

Dès son application, le système inauguré en 1879 à Tirnovo s'était montré mauvais. Le prince Alexandre jeune, inexpérimenté, mal conseillé, ne pouvait qu'aggraver la situation. Ses premiers pas étaient faux. Au lieu d'appeler au pouvoir les libéraux, plus nombreux à la Constituante et, pour ainsi dire, créateurs de la Constitution, pour les persuader à l'œuvre même de l'insuffisante viabilité de leur créature, il se tournait vers les conservateurs et nommait Bourmoff à la présidence du Conseil.

Si, dans l'occurrence, on pourrait concevoir certaine liberté de choix pour le prince, on doit qualifier d'imparlementaire sinon d'inconstitutionnelle et, en tout cas, de très inopportune, sa conduite après les premières élections.

Le collège électoral qui s'exprimait pour la première fois, et, il faut le reconnaître, très librement, avait envoyé au sein du Sobranié une écrasante majorité libérale comptant non moins de 140 mandats sur 170. Au lieu de faire appel aux libéraux afin de constituer le

Gouvernement, le Prince nomma premier ministre le métropolitte Clément et ordonna la dissolution du Sobranié. Le peuple se prononça cette fois contre le prince en y envoyant une majorité encore plus nombreuse.

Le prince appela alors au pouvoir les leaders libéraux, Tzankoff et Karaveloff.

Or, le prince ne tirait des événements que la leçon suivante : la constitution est mauvaise, parce que très libérale. Les libéraux eux aussi, en tiraient la leur, et elle était diamétralement opposée.

Ils commencèrent par construire la théorie que voici : le pouvoir législatif appartient au Sobranié, tous les autres pouvoirs en Bulgarie ne sont que de simples exécuteurs de la loi. Donc, il faut refuser au prince le droit de dissolution et de prorogation de l'assemblée nationale ; plus que cela, le Sobranié peut se réunir sans attendre un décret de convocation et les ministres doivent être nommés par le Sobranié.

On était bien loin de la Constitution de Tirnovo qui organisait le régime parlementaire.

Dans les réclamations libérales précitées on peut découvrir la conception, dite pseudo-organiste, laquelle voit, pour s'exprimer par la pensée de Barthélémy, dans le législatif le cerveau qui conçoit sous forme de loi la pensée sociale et, dans l'exécutif, le membre qui traduit cette pensée en un acte matériel, qui, par conséquent, introduit la subordination étroite de l'exécutif au législatif.

On sait que cette conception s'était fait jour en 1848 dans un discours prononcé par Sainte-Beuve. (*Moni-*

teur du 8 oct., p. 2748.) « La comparaison et la raison, disait-il, veulent que le pouvoir exécutif soit subordonné au pouvoir législatif dans la société comme dans l'homme. »

« ...Le pouvoir législatif, disait Félix Pyat à la séance du 5 octobre 1848, doit dominer complètement le pouvoir exécutif. La société est à l'image de l'homme : le cerveau est le pouvoir législatif ; le bras, le pouvoir exécutif ; l'homme est un gouvernement. » (*Moniteur*, du 6 oct. 1848, p. 2723.)

Ce qui est intéressant à noter dans le cas bulgare, c'est que justement c'étaient les libéraux demandant l'élargissement de la compétence du législatif jusqu'à lui donner le droit de la nomination et de révocation des ministres, qui quelques années plus tard inauguraient l'ère connue sous la dénomination de régime de Stambouloff qui n'était que la négation du législatif.

En effet, après une période de plus de deux ans connue sous le nom des « pouvoirs extraordinaires » que le prince Alexandre a su s'arroger après le coup d'Etat du 27 avril 1881, et après un pronunciamiento militaire qui aboutit à la déposition du prince, le pays connut le régime dur de Stambouloff qui prenait parfois tout simplement les allures d'une dictature.

Il faut noter que dans les deux événements précités, la Russie avait joué un rôle prépondérant. Aussi bien le coup d'Etat du prince que le pronunciamiento militaire en 1887 avaient été organisés de concert avec le gouvernement de Saint-Pétersbourg et sous son instigation.

Le gouvernement de Stambouloff, le premier après

l'appel au trône vacant bulgare du prince Ferdinand, dura 7 années.

Au cours de ce gouvernement, le pays a enregistré la pacification à l'intérieur et des succès dans sa politique extérieure. Il s'est surtout émancipé de la prépotence et de l'immixtion russe. Toutefois, pour ce qui concerne le parlementarisme, c'était la négation même du régime parlementaire, voire même du régime constitutionnel.

Après la chute de Stambouloff qui était préparée de longue main, ce n'était point la Chambre unique, instrument docile dans les mains du dictateur renversé, qui en devait sortir grandie ; elle n'avait rien fait pour au moins défendre les droits qui lui étaient réservés par la Constitution ; c'était l'autorité du prince qui en était sortie plus puissante.

Avec le prince Ferdinand commence l'époque du régime personnel. On reste, paraît-il, dans les cadres de la Constitution. Pourtant, sous des dehors constitutionnels, on est en présence d'un effacement du législatif, parfois même, d'une absorption complète des pouvoirs par l'exécutif. En tout cas, on est loin du régime parlementaire véritable. Il y a, paraît-il, une collaboration des pouvoirs, mais elle n'est point spontanée. Elle ne cesse pas au moment où un conflit surgit entre les deux pouvoirs, pour faire appel à l'arbitre commun, le peuple ; un pareil conflit ne s'est presque jamais fait jour.

Le roi ne refuse pas sa sanction aux lois élaborées par le Sobranié ; il n'entre jamais en conflit avec la Cham-

bre unique, les législatures ne se succèdent pas moins, l'une après l'autre, à des intervalles généralement courts.

C'est que le roi change souverainement de cabinets. Les ministres, sous le régime étudié, sont moins ministres du pays que ministres de Sa Majesté.

Le roi congédie les ministres de la majorité parlementaire, le nouveau cabinet n'ayant derrière lui que la minorité du Sobranié, dissout la Chambre législative unique, pour y introduire, après de nouvelles élections, sa propre majorité. Et ainsi de suite. Ce n'est point la Chambre unique qui dispose du sort des cabinets, il s'en faut de beaucoup. Cette prérogative du pouvoir législatif n'est qu'inscrite dans la constitution. En réalité, elle n'a presque jamais l'occasion d'en faire usage. Dans ce sens notamment, les ministres bulgares sont vraiment les ministres de Sa Majesté.

Aussi la Chambre unique n'est-elle qu'un instrument docile dans les mains de l'exécutif. Elle est moins un contrôleur qu'un exécuter, qu'un expéditeur des affaires très peu gênant.

Extérieurement, on pourrait dire qu'on vit dans un régime où trouvent également leur place les paraboles d'Otto Mayer : « Préférence de la loi » et « la réserve de la loi », c'est-à-dire préférence de la volonté du législatif exprimée par la loi à la volonté de l'exécutif, juridiquement lié par la loi et dont la liberté d'action cadre avec les limites imposées par la volonté du législateur.

Dans le régime personnel, la loi votée par l'assemblée législative lie naturellement le pouvoir exécutif, mais ce qui est caractéristique, c'est que la volonté se trouvant

exprimées par la loi n'est point celle de l'assemblée, mais celle du pouvoir exécutif. C'est lui qui est libre et souverain et qui insuffle sa volonté au pouvoir législatif. La volonté de ce dernier est une volonté de second ordre, elle n'est point une volonté spontanée. Le pouvoir législatif crée moins qu'il n'enregistre la volonté d'autrui. Naturellement, la constitution donne l'initiative législative non seulement au pouvoir légiférant, elle la donne aussi au pouvoir exécutif ; seulement dans le régime personnel, le gouvernement est d'avance sûr que sa volonté deviendra *lex perfecta*, tandis que la volonté de l'Assemblée législative pour se transformer en une loi, doit au préalable s'assurer la bienveillance du gouvernement ; c'est une volonté *sub modo*.

Ainsi le régime, tel qu'il a été pratiqué en Bulgarie au cours du règne du roi Ferdinand Ier, ressemblait beaucoup plus au régime constitutionnel d'avant-guerre des Allemands qu'au régime parlementaire anglais ou français : sous les dehors de la responsabilité ministérielle, le monarque dominait le Parlement. La différence consiste dans le fait que le régime allemand était basé sur le droit public et constitutionnel, tandis que le régime bulgare était plutôt une création artificielle, d'ailleurs très ingénieuse. Il prenait son point de départ dans la Constitution même, notamment dans les droits réservés au prince et était surtout alimenté par le système de la Chambre législative unique.

La seconde Chambre faisant défaut, on était privé d'un médiateur qui devait alternativement défendre les libertés individuelles tantôt contre les entreprises du

pouvoir exécutif, tantôt contre les abus de la Chambre basse, généralement par trop sensible à l'influence de la rue.

Dans des conditions normales le régime fonctionnait tant bien que mal. En temps critique, le système faillit jeter le pays dans le plus grand désastre.

La Chambre unique n'était pas à même de brider les passions politiques trop tendues par suite d'une guerre malheureuse. Encore s'était-elle transformée en un instrument de classe qui devait servir les ambitions d'un chef arbitraire se disant prédestiné à « réformer la société pourrie », et couvrir la responsabilité d'un gouvernement corrompu se disant populaire et démocratique.

Mais ce qui était le plus triste, c'est qu'avec le système d'une Chambre unique, le chef de l'Etat, investi de tant de droits par la Constitution, s'était vu impuissant à en faire usage ; autant il était créé fort en droit, autant il devait être, dans certaines circonstances, impuissant en fait. Ce fût, notamment, le cas au cours du gouvernement de Stamboulisky.

Par son droit de sanction, le roi était sensé pouvoir jouer jusqu'à un certain point, le rôle d'une seconde Chambre. Or, précisément l'usage de ce droit, aussi puissant théoriquement, est de nature à lui créer de très grandes difficultés.

Le roi avait à choisir. Ou bien s'opposer à une législation anticonstitutionnelle, et alors se voir aux prises non tant avec la Chambre unique qu'avec son premier ministre qui s'était arrogé des droits dictatoriaux et qui pouvait aller jusqu'à une révolte contre le monarque ;

ou se démettre de ses fonctions et provoquer des troubles intérieurs ; ou tramer sournoisement la chute du gouvernement ; ou enfin user de toute son influence morale pour remédier à une situation si confuse.

Il s'était engagé dans cette dernière voie. Il sentait le terrain peu sûr, et était privé de l'appui qu'une seconde Chambre aurait pu donner au chef de l'Etat.

Ici encore, combien l'histoire est instructive !... Voici un extrait du rapport présenté par Lally Tollendal à l'Assemblée nationale. (Arch. parl., 1re série, t. VIII, p. 517) :

« L'Assemblée nationale, dit-on encore, même formée en une seule Chambre, ne sera ni puissance unique, ni puissance illimitée ; elle ne pourra se passer du concours de la puissance royale et elle y trouvera des bornes.

Cette objection contre le système des deux Chambres se change encore en argument pour lui et c'est ici précisément un des plus grands dangers de la Chambre unique.

On demande si le roi, en tant que portion du corps législatif, ne sera pas exposé sans cesse à voir toute son influence brisée par la réunion de toutes les volontés dans une seule Chambre nationale ?

Cèdera-t-il ? Alors où seront les bornes du pouvoir de la Chambre ? Il faut mettre le peuple à l'abri de toutes les espèces de tyrannie ; et l'Angleterre a autant souffert de son long Parlement que d'aucun de ses rois despotes.

Résistera-t-il ? Ce ne pourra être qu'en faisant inter-

venir le pouvoir exécutif. Soit qu'il réussisse, soit qu'il échoue, quelle source effrayante de calamité publique !

Dans un tel état de choses, la couronne, sentant sa faiblesse, n'ayant presque rien à perdre et ne risquant presque jamais que de gagner, ne sera-t-elle pas intéressée à épier toutes les occasions, à saisir tous les moyens de circonvenir, d'embarrasser, de corrompre l'assemblée nationale et d'altérer quelque partie de la Constitution ?

..N'est-il pas encore souverainement prudent d'éviter, à quelque prix que ce soit, le danger toujours incalculable de mettre le dépositaire de la force publique aux prises avec le corps législatif ; et comment l'éviter s'il n'y a point d'intermédiaire ? On est frappé d'admiration, quand on considère que, depuis un siècle entier, le roi d'Angleterre n'a fait usage de sa négative qu'une seule fois, et que tout y a été combiné avec une telle sagesse que les projets de loi, susceptibles d'inconvénients, ont expiré entre les deux Chambres, sans parvenir jusqu'au trône... »

§ 3. — *Argument tiré de l'assertion que le système d'une Chambre unique est le plus démocratique.*

« ... Soit fatuité, soit ignorance, nos législateurs ont dédaigné les leçons de l'expérience ; ils n'ont établi, sous le nom de république, que la tyrannie d'une assemblée sans contrepoids. En 1791, en 1793, en 1848,

des causes nombreuses et diverses ont amené l'avortement de la liberté ; mais, l'histoire à la main, il est aisé de prouver que l'omnipotence d'une Chambre unique a été la raison principale, la cause décisive de nos désastres et de nos misères. Peut-être une seule Chambre est-elle sans danger chez un petit peuple dont toute la vie est municipale, dans un pays comme le nôtre, elle conduit fatalement à la confiscation de la liberté, à l'anarchie et au despotisme. L'Angleterre en 1648, la France en 1793, ont souffert de la même erreur et passé par les mêmes déceptions. Ce n'est pas le hasard qui a enfanté la tyrannie de Cromwell et de Robespierre, ou qui a fait mourir de la même façon Charles Ier et Louis XVI.

On peut affirmer que la division du pouvoir législatif est une loi nécessaire, une condition de la liberté qu'aucun peuple, aucun siècle ne viole impunément. L'établissement des deux Chambres suffira-t-il pour sauver la république ? Je l'ignore ; mais sans être prophète on peut assurer qu'avec une Chambre unique elle est perdue.

» ...Il n'y a point une loi applicable en tous pays. Est-ce que le Sénat américain est plus conservateur ou moins ami de la liberté que la Chambre des représentants ?

Est-ce qu'il a pour politique de retarder le progrès ou de braver l'impopularité ? Tout au contraire, le Sénat est la tête et le cœur du peuple américain. C'est lui qui a la confiance de la nation ; c'est lui qu'on écoute. Un pays de 40 millions d'âmes se laisse docie-

lement conduire par une assemblée de soixante-quatorze conseillers. Admirable institution qui permet à la démocratie américaine de rivaliser de constance et de grandeur avec les gouvernements de Rome, de Venise ou de Londres. Qu'on ne nous parle donc plus des droits ou des privilèges de l'aristocratie. » (Laboulaye, *Questions constitutionnelles*, pp. 334 et 338.)

C'est la meilleure réponse à ceux qui prétendent tirer des arguments au profit du système d'une Chambre unique, en disant qu'il est plus démocratique que le système de la dualité du Parlement.

Mais qu'entend-on par l'expression : système politique démocratique, institution politique démocratique?

Nous pensons qu'une institution politique est démocratique si elle contribue à la création et surtout au maintien d'un gouvernement libre, ce dernier conçu comme l'opposé d'un gouvernement despotique et arbitraire.

Or, un gouvernement est libre s'il permet le développement des traditions populaires selon le tempérament du peuple et suivant son histoire ; s'il donne des garanties suffisantes pour l'existence et le développement des libertés individuelles tout en facilitant le développement de la conscience de la responsabilité des membres de la communauté à l'endroit de l'Etat.

Au sentiment de la peur à l'égard de l'Etat tout-puissant dans le gouvernement libre, doit se substituer le sentiment de respect spontané à l'égard de la force collective personnifiée par l'Etat.

Nous pensons que le Gouvernement libre est celui qui,

tout en garantissant les libertés individuelles respectées par la force publique, assure également la conservation de la communauté.

Le gouvernement est libre et démocratique, s'il permet la création d'une opinion publique qui est le meilleur moyen de contrôle sur le gouvernement même.

« Nous avons cru, disait le général Sm'uth à une réunion publique pendant la guerre, vous rendre service en venant ici exposer nos problèmes devant vous ; mais je m'aperçois que vous avez rendu à nous et au Président du Conseil surtout, un fier service, en lui permettant de se fortifier dans un bain d'opinion publique. »

L'opinion publique et le gouvernement libre s'influencent réciproquement et, dans ce sens, l'un et l'autre, l'un pour l'autre, sont à la fois condition et résultante.

Nous voulons moins un gouvernement par le peuple qu'un gouvernement pour le peuple. Car mieux vaut un gouvernement pour le peuple exercé par un autre que ce peuple même, qu'un gouvernement par le peuple, mais exercé contre ses intérêts.

On oublie souvent les sages paroles d'Ernest Renan : « La souveraineté du peuple ne fonde pas le gouvernement constitutionnel » (V. *La Monarchie constitutionnelle en France*, « Revue des Deux Mondes », 1869, novembre, t. 84, p. 74.)

» L'Angleterre, dit-il (p. 74), admet seulement le principe plus modéré qu'il n'y a pas de gouvernement sans le peuple, ni contre le peuple et s'est trouvée mille fois plus libre que la France qui avait si fièrement

planté le drapeau philosophique des droits de l'homme.

Solon disait naguère : « J'ai donné aux Athéniens non les meilleures lois qu'on puisse concevoir, mais les meilleures qu'ils puissent supporter. »

« C'est inutilement que vous aurez institué la république si le peuple n'est pas disposé à faire et capable de faire ce que le maintien de la république exige ; elle ne tardera pas à disparaître. C'est ainsi qu'après les guerres civiles de Marius et de Sylla, Rome était mûre pour le despotisme. » (Lavelley, *Des formes de Gouvernement dans la société moderne*, « Revue des Deux-Mondes », 1869, dans le t. du 15 juillet.)

Que dire si le peuple est peu disposé à faire et incapable de faire ce que le maintien de la démocratie exige, et si on l'a, en outre, doté d'institutions dangereuses contenant en elles-mêmes des éléments favorisant l'établissement de l'arbitraire et du despotisme ?

Car, comme dit très justement dans sa « *Démocratie anglaise* », Steed (p. 19), de tous les régimes, la démocratie est assurément le plus difficile ; elle demande aux citoyens particuliers une maturité morale et politique qu'un autre régime ne demanderait qu'aux classes dirigeantes. Il ne s'agit pas seulement du bien-être matériel à conserver ou à augmenter, il s'agit aussi de coefficients moraux dont la force et l'emprise sur l'âme populaire sont insuffisamment connues. »

« La forme extérieure du régime démocratique, dit le même auteur (p. 15), est une question secondaire. Que ce soit une république fédérale, une république centra-

lisée, une monarchie constitutionnelle, une confédération, cela importe peu. Ce qui importe, c'est la santé politique et sociale provenant d'un équilibre entre les intérêts des diverses classes et une carrière ouvertes aux caractères encore plus qu'aux talents. »

Or, cette santé politique et sociale, est-elle possible dans un système politique qui organise le pouvoir législatif en une Chambre unique ? Nous en doutons. Et cela non parce que le système s'est montré peu encourageant avec l'expérience bulgare, mais parce que le système contient, en lui-même, des éléments qui favorisent l'établissement d'un régime antidémocratique.

Le peuple bulgare, loin d'avoir démontré qu'il est moins que les autres, disposé à faire et capable de faire ce que le maintien de la démocratie exige, à, au contraire, prouvé, malgré les défauts du système politique que lui léguaient les constituants de Tirnovo, et en dépit des difficultés spéciales d'ordre international, historique et géographique, ses attaches à la démocratie et sa volonté de vivre dans la liberté.

Les expériences avec le système d'une Chambre unique, faites par d'autres démocraties, sont, peut-être, encore moins encourageantes et permettent de conclure contre ce régime et contre ses prétendus avantages en tant que régime plus démocratique que celui de la dualité du Parlement.

Nous connaissons les résultats provoqués par le système de la Chambre unique en France. Ils étaient néfastes aussi bien au temps de la Convention qu'à l'Époque Nationale de 1848-1851 ; la Convention fut

suivie de la dictature du 18 brumaire, l'Assemblée Nationale par celle du 2 décembre 1851.

Les résultats dans les autres pays qui avaient pratiqué ce système et dans les pays où il est pratiqué de nos jours n'avaient pas été plus heureux. Les exemples fournis par les Etats-Unis de l'Amérique du Nord, par certains pays de l'Amérique du Sud, par les pays balkaniques ne sont pas du tout encourageants. Partout où le système était pratiqué, la démocratie en avait souffert.

D'autre part, le système de la dualité du Parlement que l'on oppose comme moins démocratique à celui d'une Chambre unique, a, partout, donné des preuves indiscutables en faveur de la démocratie.

Dans ce domaine, s'il ne s'agit pas d'un malentendu, on est en présence d'assertions mal fondées, erronées. On a raison de dire que dans tel pays la Constitution de la Chambre haute est plus aristocratique ou moins démocratique que dans tel autre. Ce serait erroné pourtant de penser que de ce fait l'organisation du Parlement, en tant que corps législatif, divisé en deux sections, est dans le premier pays moins démocratique que dans l'autre. Ce serait faux de penser que l'organisation du législatif en Angleterre est moins démocratique que celle du corps législatif en Bulgarie avec sa Chambre unique. La Chambre législative unique de Bulgarie est, certes, beaucoup plus démocratiquement constituée que n'est la Chambre des Lords en Angleterre. On aurait beau prétendre que de ce fait le système de la Chambre unique en tant que système

est plus démocratique que celui de la dualité du Parlement, le premier système n'aboutit qu'à l'arbitraire gouvernemental, même à la dictature.

La division du corps législatif, du pouvoir législatif, c'est l'unique moyen de garantir la liberté.

« L'Angleterre est arrivée, dit Ernest Renan, dans « *La Monarchie Constitutionnelle en France* » (Revue des Deux Mondes, 1869, t. 84, p. 74), à l'état le plus libéral développant ses institutions du Moyen-Age et nullement par la révolution. La liberté en Angleterre ne vient pas de Cromwell, ni des républicains de 1649; elle vient de son histoire entière... En France, le roi avait depuis longtemps fait table rase des droits des seigneurs et des communes ; la nation fit table rase des droits du roi. Elle procéda philosophiquement en une matière où il faut procéder historiquement ; elle crut qu'on fonde la liberté par la souveraineté du peuple et au nom d'une autorité centrale, tandis que la liberté s'obtient par de petites conquêtes locales successives, par des réformes lentes. »

Or, l'Angleterre a pu parvenir à ce progrès démocratique par l'organisation du pouvoir législatif sur la base de la dualité du Parlement. La fonction du système a été si heureuse que « la prérogative royale, attaquée dans plusieurs de ses points n'a pas même eu besoin de se montrer pour être préservée : les communes l'ont défendue contre les Pairs sous Guillaume III et sous Georges Ier, comme les Pairs l'avaient défendue contre les Communes sous Charles II... En ôtant, au monarque, tout moyen de tyrannie, les Chambres ne voulaient s'en

réserver aucun. Le peuple venait d'être opprimé par le Parlement qui l'avait été, à son tour, par l'armée ; elles voulaient défendre le peuple contre elles-mêmes ; elles voulaient prévenir toutes les oppressions et enchaîner tous les oppresseurs ; elles se dépouillèrent, par exemple, du pouvoir absolu de créer des lois à elles seules ; il fallait désormais la participation du roi. » (Discours de Lally, Arch. parl., 1re série, t. VIII, p. 517.)

Personne en Angleterre aujourd'hui, pas plus qu'hier, ne songe à la suppression du système de la dualité du Parlement. On s'y propose seulement de réformer le mode de recrutement de la Chambre haute qui est loin de répondre à la psychologie d'une grande démocratie.

« Il n'est pas d'institution indéfendable en doctrine qui ne puisse vivre longtemps, si elle a la sagesse de n'être pas nuisible en fait, dit Pelletan dans la *«Dépêche»* du 13 juin 1911... Il est plus urgent, continue-t-il, de travailler aux réformes que le pays attend que de corriger les anomalies constitutionnelles, à une condition : c'est qu'elles ne rendent pas les réformes impossibles. »

C'est ce qu'on peut précisément affirmer pour le Sénat français.

« Le Sénat, suivant une excellente expression de Barthélémy, impose des délais, non des obstacles infranchissables. Il conseille, il ne juge pas ; il retient, il n'arrête pas. Il est le délai, non l'appel ; la précaution, non l'entrave. C'est en « réchignant », concédons-le, qu'il suit la voie du progrès ; mais, enfin, il la suit. Nous

ne pouvons pas lui en demander davantage. » (J. Barthélémy, *Les résistances du Sénat*, « Revue du Droit public et de la Science politique », t. 30, 1913, p. 406.

« Toute réforme doit être réalisée en son temps, afin qu'elle trouve les conditions sociales, économiques, financières qui sont nécessaires à sa réalisation. Il faut qu'il y ait des hommes qui disent et répètent : où allons-nous ? Ce sont les sénateurs (op. c., p. 410). Et ils remplissent admirablement bien leur devoir envers la patrie et envers la démocratie française. »

Un vrai démocrate est celui qui résiste avec toutes ses forces à l'influence de l'ochlocratie ; une institution véritablement démocratique est celle qui se soucie peu de son prestige pour la foule et qui oppose toutes ses forces à ses factions. Les Chambres populaires montrent très souvent peu de résistance aux pressions démagogiques.

« Il leur (aux députés) arrive souvent, dit Barthélémy (op. c., p. 407), de laisser passer le courant, espérant que le Sénat fera barrage par en dessous. Ils escomptent les bénéfices de ces petites capitulations de conscience, et laissent au Sénat l'impopularité de la résistance. Et peut-être sont-ils reconnaissants au Sénat d'une attitude qu'ils lui reprochent. »

Quand je pense au Sénat français, il me semble que je vois passer devant mes yeux les grandes figures de la Rome antique. Et je n'exagère point mes impressions.

Aux élections sénatoriales de 1912, pour 100 sièges vacants, il y avait plus de soixante députés candidats sans parler des sénateurs sortants qui se représentaient et dont la plupart étaient d'anciens députés. Dans le sein

de la haute assemblée française, il y avait à cette époque 8 sénateurs anciens présidents du Conseil : MM. L. Bourgeois, Méline, Rouvier, Dupuy, Clémenceau, Sarrien, Ribot, R. Poincaré. A l'heure qu'il est la haute assemblée compte parmi ses membres deux anciens présidents de la République, R. Poincaré et A. Millerand.

En Serbie, le pouvoir législatif s'exerçait par une Chambre unique. Transformée après la guerre en monarchie tripartite, sous le nom de royaume des Serbes, Croates et Slovènes, on a gardé le système établi depuis longtemps et dont les résultats ont été de tout temps peu satisfaisants.

La Serbie a connu, quoique pour une courte durée, le régime de la dualité du Parlement et il faut dire que l'expérience faite était des plus heureuses.

C'est la Constitution de 1901 qui établissait un Sénat à côté de la Chambre populaire. La majorité des sénateurs étaient à la nomination du roi. Le roi Alexandre qui avait inauguré l'époque du régime personnel était naturellement le point de mire des critiques des partis libéraux et démocratiques. En créant le Sénat, il espérait pouvoir s'assurer les avantages du régime personnel sans courir les risques que ses défauts rendaient possibles. « De cette façon, dit Peritch, le régime personnel pourrait se prolonger avec cette différence seulement que la responsabilité en serait portée, non plus par le roi, mais par le Sénat. » (Appendice à l'étude sur la Constitution du royaume de Serbie du 6 avr. 1901, « *Revue gén. du dr.*, 1904, p. 9.)

Or, c'était précisément le Sénat contre lequel se bri-

sèrent les tentatives royales de continuer le régime personnel, et, comme dit le professeur Peritch, « ce ne sont nullement les radicaux indépendants qui ont réduit le roi Alexandre à dévoiler ses tendances et ses volontés absolutistes d'une manière qui ne laisserait plus de place à aucun doute. Il fut forcé non par les hommes, mais bien par une institution, le Sénat. » (p. 14.)

L'expérience grecque avec le système pseudodémocratique de la Chambre unique est encore moins encourageante et la Grèce a projeté en 1911 la création du Sénat. Les événements qui s'étaient déroulés par la suite avaient empêché que cette initiative de Venizelos fût réalisée. Avant le prononciamiento de Pangalos, le système de la dualité du Parlement avait été adopté par l'assemblée nationale de Grèce et c'est précisément parce que le général Pangalos a voulu gouverner sans aucun contrôle qu'il avait décrété la suppression immédiate du Sénat.

§ 4. — *Prétendus arguments d'ordre pratique au profit du système d'une Chambre unique.*

Comme les arguments de principe tendant à défendre le système d'une Chambre unique ne valent pas, on cherche à évoquer des arguments d'ordre pratique. L'un de ces arguments consiste à dire qu'avec la dualité des Chambres on introduirait des obstacles à la confection rapide des lois et, par conséquent, aux réformes

heureuses, surtout dans une époque aussi compliquée au point de vue social qu'est la nôtre.

Cet argument ne vaut pas non plus. Dans son rapport présenté à l'Assemblée constituante, Lally Tollendal disait (p. 516, t. VIII, 1re série, Arch. parl.) :

« Autant il est nécessaire pour la tranquillité, pour la liberté publique, que le pouvoir exécutif, une fois réduit à sa juste mesure, soit concentré dans une seule main, autant il est nécessaire que le pouvoir législatif soit divisé.

L'unité, la liberté, le mouvement, sont de l'essence du pouvoir exécutif. La libération, la lenteur, la stabilité, doivent caractériser le pouvoir législatif.

Une assemblée unique court perpétuellement le danger d'être entraînée par l'éloquence, séduite par des sophismes, égarée par des intrigues, enflammée par des passions qu'on lui fait partager, emportée par des mouvements soudains qu'on lui inspire, par une espèce de cri public même dont on l'investit et contre lequel elle n'ose pas seule résister.

Plus l'assemblée est nombreuse et plus ces dangers augmentent. Plus son pouvoir est étendu et moins sa prudence est avertie. Elle se porte avec une sécurité entière à une décision dont elle est sûre que personne n'appellera.

Mais qu'il existe deux Chambres au lieu d'une : la première portera plus d'attention à ses décisions, par cela seul qu'elles doivent subir une révision dans la seconde. La seconde avertie des erreurs de la première et des causes qui les auront produites se prémunira

d'avance contre un jugement erroné dont elle connaîtra le principe. Elle n'osera pas rejeter une décision qui lui présentera le sceau de la justice et de l'approbation publique ; elle n'osera pas en adopter une contre laquelle s'élèveront cette même justice et cette même opinion publique. Si la question est douteuse, de l'acceptation d'une Chambre et du refus de l'autre naîtra un nouvel examen, une nouvelle discussion ; et dûl-on persister quelquefois dans un refus mal fondé, comme la constitution une fois établie, il n'y a pas la moindre comparaison entre le danger d'avoir une bonne loi de moins et celui d'avoir une mauvaise loi de plus, nous aurons encore atteint à cet égard le degré de perfection dont les instructions humaines sont susceptibles.

Une Chambre unique ne sera jamais liée par ses délibérations ; elle aura beau prétendre s'enchaîner, comme elle seule aura forgé sa chaîne, comme elle seule la tiendra dans ses mains, elle la rompra toutes les fois qu'elle le voudra... »

On ne saurait rien ajouter à ces sages paroles qui nous viennent de si loin et que, malheureusement, ne connaissent pas les constituants bulgares. Rapprochées des événements récents, elles prennent la signification d'une prophétie.

Nous ferons une courte excursion dans la législation bulgare en nous tenant à l'époque la plus récente de la xix^e législature. Les législatures précédentes fournissent également nombre d'exemples qui confirment la justesse des paroles de Lally Tollendal. Mais les exem-

ples que nous donne le régime de Stamboulisky sont et plus saillants et plus instructifs.

Avant de passer à l'examen pour ainsi dire du fond de cette législation, voyons ce qu'elle présente du côté extérieur.

Ce qui frappe aussitôt que l'on y touche, c'est le nombre exorbitant des lois. La xix^e. législature nous a légué trois gros volumes de lois représentant 3469 pages.

Ce sont des lois qui concernent toutes les branches de la vie d'une petite nation. Un embrouillement extraordinaire en fut naturellement le résultat, car le nombre même des lois faites en peu de temps, faisait que cette législation fut incomplète, mal méditée, laissant le champ libre à toute sorte d'interprétations, à toutes les fantaisies et à l'arbitraire.

Dans une seule séance du 26 avril 1920, le Sobranie a voté presque sans débats huit projets de loi, dont celui de la limitation de la propriété foncière. Dans le seul domaine scolaire, le ministre de l'Instruction publique s'est vanté d'avoir fait voter en première lecture, pendant le même espace de temps, quatre autres projets. En terminant son exposé, il insista encore sur la nécessité de faire passer au plus tôt onze autres lois. (Faits rapportés dans le livre de Gentizon, « *Le Drame bulgare* », p. 105.)

Un discours que le Ministre de l'Instruction publique d'alors, M. Omartchevsky, a prononcé et qui fut porté à l'affichage contient 378 pages !...

La quintessence de ces réformes scolaires fut la

création des « réales », type d'école unique au monde qui ne pouvait que fabriquer des jeunes gens incapables d'aucun travail et augmenter le nombre des prolétaires intellectuels prêts à servir tout régime et toute idée.

Une grande quantité de ces lois a été proposée par les députés agrariens et non pas par le gouvernement même. Cette manière de légiférer, loin d'être anti-constitutionnelle, l'art. 109 de la Constitution prévoyant l'initiative législative du Parlement, a toutefois été abusive.

On cherchait par là à mettre le Gouvernement à l'abri des critiques, ainsi que de lui rendre possible de faire endosser les responsabilités et les imbécilités mises en évidence flagrante, aux prétendus auteurs des lois.

En sa qualité de Ministre des Finances, Poincaré disait le 30 mai 1906 : « Il faut que le gouvernement n'abandonne rien de son rôle directeur, qu'il se mette à la tête et non à la remorque de la majorité, en un mot, qu'il revendique hautement les honneurs et la responsabilité de gouverner. » (*Le Temps* du 30 mai 1906.)

En 1920, dans sa lettre au *Temps*, M. Poincaré disait encore très justement : « Il faut pour éviter les heurts et les cassures que les cabinets gouvernent, que les Chambres légifèrent et que le Président conseille. » (*Temps* du 27 septembre.)

Contrairement à la pratique américaine, où la loi est faite dans les commissions et où sa discussion en assemblée plénière n'est qu'une discussion de pure forme

destinée aux galeries et à passer dans les sténogrammes, en Bulgarie, sans nier le travail préparatif et important dans les commissions, les grands débats s'engagent au sein de l'assemblée même, dans ses séances plénières.

Voyons, maintenant, comment cette législation se présente au point de vue de fond.

1° On est en présence d'une *législation de classe*, par conséquent d'une législation bornée, myope, médiocre et injuste. Un examen détaillé n'est point nécessaire pour s'en persuader. Quelques exemples suffisent :

A) *La loi contre les avocats :*

De tout temps les juristes représentent la classe la plus active, exerçant la plus grande influence sur les masses au point de vue politique. Ils ont, par conséquent, toujours été les plus dangereux pour un régime d'arbitraire et d'illégalité.

Stamboulisky et ses collaborateurs obscurs voyaient dans les avocats leurs ennemis mortels et, au mois de juin 1921, ils ont fait voter une loi interdisant à tout avocat d'exercer les fonctions de député, de maire, de conseiller municipal, et même de membre d'un Conseil général. Cette loi a placé les avocats, appelés par les élections à siéger au Parlement, devant l'alternative ou de rester député mais de ne plus exercer la profession d'avocat, ou de se décharger des fonctions de député s'ils voulaient continuer à plaider. L'interdiction d'exercer leur profession s'étendait, d'après la loi, en dehors même des sessions parlementaires.

La tendance était par trop évidente. On cherchait à

éliminer les avocat de la vie politique. Gagnant beaucoup plus en exerçant leur profession, les avocats devaient, pensaient les agrariens, préférer l'exercice de leur profession à leur devoir de dirigeants politiques dans le pays. La plupart des avocats ont préféré continuer à exercer les fonctions attachées aux mandats qui leur ont été confiés par leurs citoyens.

« L'unique et suprême but de la législation est de diminuer la criminalité. Néanmoins, disait lors des débats sur la loi un député agrarien, il n'y a pas d'avocats qui ne désirent avoir le plus d'affaires possibles. Plus la criminalité est grande, plus ils s'enrichissent. Cet état de choses doit disparaître. »

Répondant à un orateur bourgeois, le ministre de la Justice lui-même a prononcé les paroles suivantes : « L'avocat n'est pas un aide dans l'exercice de la justice. Bien au contraire, car il induit bien souvent en erreur le tribunal en défigurant les faits. »

« Je considère la profession d'avocat comme une spéculation dégoûtante, s'écriait le président du Conseil Stamboulisky ; à mon point de vue, c'est un sale métier. »

Un brillant discours qui a été à la fois la défense du rôle social qu'a l'avocat à jouer dans la vie publique, et le réquisitoire écrasant contre les législateurs obscurs, a été prononcé par le docteur Goerguinoff, du parti démocrate.

Voici ce beau discours qui pourrait embellir les protocoles de toute assemblée législative :

« Vous avez chassé les avocats des justices de paix,

du tribunal administratif, des commissions de logements, des conseils de guerre, etc. Vous avez mis ainsi les inculpés dans des conditions inégales. En effet, le plus riche ou le plus instruit est le plus fort devant le tribunal, lorsque l'avocat fait défaut. La défense est indispensable dans l'exercice de la justice. Vous voterez la loi, nous le savons, mais écoutez au moins nos paroles ; autrement, vous ne ferez que montrer toute l'ignorance insensée qui obscurcit vos cerveaux. La défense est le fruit de la civilisation ; elle a ses origines aux époques de Démosthène et de Cicéron, et elle a toujours été reconnue par les peuples civilisés. Tout juge qui rend maintenant la justice sans avoir recours à la défense, n'est plus un juge, c'est un bourreau. Devant le tribunal, l'avocat est la sauvegarde de l'équité. Il empêche tout arbitraire. La profession d'avocat, dites-vous, n'est pas compatible avec le mandat de député. Vivons-nous en Patagonie ? Y a-t-il une profession qui soit plus d'ordre social que la profession d'avocat ? Peut-être celle de commerçant, peut-être celle de cabaretier ? Voulez-vous que je vous cite les noms d'un certain nombre d'avocats ? Ce sont les Thiers, les Grévy, les Poincaré, les Gambetta, les Jules Ferry, les Waldeck-Rousseau, les Asquith, les Curzon. Voulez-vous encore d'autres noms ? Tout cela ne fait que prouver que votre loi est une loi de haine et de vengeance. » (Séance du 23 avr. 1921, rapportée par Gentizon, op. c., p. 80.)

La loi fut naturellement votée. Aussi la constitution

qui inscrit dans son art. 57 l'égalité devant la loi de tous les sujets bulgares, fut-elle violée.

B) *La loi agraire sur la propriété foncière.*

Cette loi limitait l'étendue des terres labourables qui pouvaient appartenir à un seul propriétaire à trente hectares.

Des commissions superposées au nombre de trois devaient procéder dans un pays où n'existe aucun cadastre. Un élément gouvernemental prépondérant au sein de ces commissions devait souverainement statuer sur les terres en plus à sequestrer. Selon le cas, ce seraient les meilleures terres s'il s'agissait d'un propriétaire appartenant à l'opposition ou bien les moins fertiles si c'était l'un « du clan ».

Le dédommagement devait s'effectuer de telle façon que parfois on se trouvait en présence d'une confiscation pure et simple. Ici encore, violation de la Constitution qui consacre dans son art. 67 l'inviolabilité du droit de propriété.

Le premier projet de loi allait jusqu'à défendre la possession de la terre à tout intellectuel, artisan, fonctionnaire, en un mot à toute personne qui ne la travaille pas personnellement.

C'était une réforme destinée à être opérée dans un pays pour lequel Rakovsky, le représentant des Soviets à Paris, a dit : « Notre idéal en Ukraine serait d'arriver à une répartition de la terre semblable à celle que nous avons en Bulgarie. »

c) Comme pendant à cette loi, une autre portait sur l'*expropriation de la propriété bâtie*. D'après cette loi, droit a été donné à des commissions spéciales nommées dans chaque localité pour exproprier tout édifice qui leur semble convenable pour devenir un bureau de poste, une maison d'école, un bureau de commune, etc.

Dans les deux cas, le citoyen frappé, la plupart du temps l'ennemi politique, ne touche qu'une somme infime comme dédommagement.

« Dans certains cas (v. Gentizon, p. 85), le gouvernement dut même empêcher à grand renfort de police que certains propriétaires menacés de ce vol légal, n'abattent leurs maisons pour en vendre les matériaux pour une somme plus considérable que celle de l'expropriation. »

Comment veut-on, qu'après de pareilles mesures, soit contribué à l'affaiblissement de l'esprit de méfiance à l'égard du pouvoir exécutif existant dans les couches du peuple ?

d) Une loi devenue fameuse et portant *sur les responsables de la catastrophe nationale* a été également dictée par cet esprit de haine qui est à la base de toute législation de classe.

L'art. 4 de cette loi ne visant d'abord que les fauteurs de la guerre, fut étendu, sur la proposition des socialistes, à tout spéculateur dont les agissements néfastes pour le pays avaient été notoires pendant la guerre.

Fort mal faite et donnant place à toutes les interprétations, cette loi provoqua les résultats les plus négatifs.

Son application entraîna une forte confusion dans la vie économique du pays, car à part le grave préjudice moral atteignant parfois des commerçants honorables, ainsi que le préjudice matériel du fait que la loi frappait de séquestre tous les biens de l'intéressé, la loi introduisit une méfiance extraordinaire dans le domaine du crédit, tout commerçant étant exposé à être incriminé d'un jour à l'autre.

L'abus de la loi était si manifeste que l'accusateur public avoua lui-même que, sur 300 détentions et mises en accusation, 290 se terminèrent par une ordonnance de non lieu.

L'application de la loi ne tarda pas d'attirer l'attention de la Commission Internationale des réparations et sous la pression de cette dernière, le gouvernement devait faire cesser son application.

e) Si l'on tourne les yeux *sur la législation financière* agrarienne, on est frappé du même esprit de haine et de classe. Toutes les lois fiscales votées favorisent la population rurale et frappent d'un coup mortel tout ce qui porte le nom de banque, d'industrie, de commerce, de capital en général.

C'est ainsi que malgré la baisse énorme du lev, les impôts payés dans les campagnes sont restés, à peu de chose près, ceux de 1914, tandis que les impôts et les taxes à payer par les sociétés par actions, d'après la loi sur les sociétés, équivalaient à une véritable confiscation du capital.

f) Mais de toutes les lois, les plus scandaleuses étaient celles qui cherchaient à faire incarcérer les chefs de

l'opposition pour la décapiter totalement. Ce sont : la loi du 9 décembre 1919 sur les responsables de la catastrophe nationale, sa modification du 25 février 1920 et, surtout, celle du 17 octobre 1922 sur le referendum au peuple sur la responsabilité des cabinets Guécheff-Daneff, Malinoff-Kostourkoff.

2° Anticonstitutionnalité de la législation étudiée.

En effet, la législation en question empiétait, non seulement sur les lois déjà en vigueur, telles, par exemple, la loi pénale (notamment l'art 2 sur la non rétroactivité des lois pénales), la loi électorale (la loi contre les avocats exclut ces derniers de l'éligibilité), elle portait par là indirectement atteinte à la Constitution même, notamment à son art. 43 disposant que le pays sera gouverné strictement d'après les lois.

Mais cette législation minait la constitution même, car elle la violait directement. Ainsi les libertés individuelles, explicitement énumérées et protégées par la constitution de Tirnovo, ont été foulées aux pieds. L'inviolabilité du droit de propriété (art. 67 et 68), l'égalité des contribuables devant la loi (art. 69), l'inviolabilité des personnes, du domicile et des correspondances (73-77) sont devenues lettre morte. L'assemblée unique n'était que l'instrument docile dans les mains d'un pouvoir arbitraire et cynique.

Du haut de la tribune du Sobranié, le ministre de l'Intérieur, Dascaloff, s'écriait un jour : « Nous pouvons piétiner la Constitution à deux pieds. » On n'en était pas loin.

La loi, dite de referendum, violait surtout l'art. 13 de la Constitution. Cet article établit la division des fonctions et pour ainsi dire l'indépendance du pouvoir judiciaire. Or, la dite loi faisait des électeurs des juges qui étaient appelés à se prononcer si les anciens ministres étaient ou non coupables de la catastrophe nationale. L'art. 22 de cette loi décrétait même une mesure rentrant exclusivement dans la sphère du pouvoir judiciaire. Ainsi par l'intermédiaire de la Chambre unique le pouvoir exécutif s'arrogeait les droits rentrant dans le domaine du pouvoir judiciaire. Au lieu d'une collaboration raisonnée, pleine confusion des pouvoirs se faisait jour. Il n'y avait plus qu'un pouvoir arbitraire, l'exécutif qui absorbait tous les pouvoirs. C'était le pire absolutisme. Le Sobranié n'était qu'un organe docile destiné à couvrir la responsabilité constitutionnelle du gouvernement mise par trop en évidence.

Les art. 74, 155-158 de la Constitution ont manifestement été violés.

Dans un discours prononcé le 8 février 1922 au sujet d'un projet de loi sur le travail des prisonniers, le président du Conseil, Stamboulisky, s'est écrié : « Je demande que l'on accepte la correction physique comme punition, car tout le monde a peur des coups, même les ivrognes. C'est pourquoi elle se pratique dans les commissariats de police... »

Si le chef du gouvernement se permet un pareil cynisme on ne doit pas être trop surpris en lisant un ordre « très urgent » du chef de l'arrondissement de

Razgrad adressé aux maires des villes et des municipalités rurales à propos de la mise en vigueur de la loi sur le referendum :

» Je vous invite, monsieur le maire, dans le délai de trois jours, à partir de cette date (23 nov. 1922), à me présenter une liste exacte de toutes les personnes de votre commune qui, le 29 courant, ont voté avec des bulletins noirs ou barrés (les bulletins gouvernementaux étaient blancs) en y joignant la description détaillée et précise de tous leurs biens immeubles, ainsi que l'indication des terrains où sont sis ces biens. »

Quand la consultation populaire, dit Henri de Jouvenel, s'administre comme un coup d'Etat, elle justifie le coup d'Etat qui se passe d'elle. C'est l'histoire des derniers mois de Stamboulisky. (V. « *La Bulgarie* » de 1923, n° 54.)

3° *Cette législation de classe pêche contre les principes les plus élémentaires du Droit pénal.*

a) *Elle fait fi du principe de la non responsabilité solidaire en matière pénale.*

C'est la loi contre les incendies, le pillage et le brigandage qui établit la responsabilité solidaire d'une commune au sujet de la réparation des dommages causés par vol, cambriolage, incendie, etc. Conformément à cette loi, le préfet de Kustendil a imposé aux habitants du village de Tsarvenitza, dans la région duquel a été tué le ministre de l'intérieur, Dimitroff, la contribution de 15 mille leva à payer à la famille du minis-

tre. Ainsi fut violé le principe de la personnalité et d'individualité des peines.

b) *On avait également projeté des peines barbares condamnée par la science et par la vie.*

Dans le premier projet de la loi précitée, on avait prévu le marquage des criminels. Cette partie du projet fut retirée en seconde lecture.

c) *La législation faisait également fi du principe de la non rétroactivité de la loi pénale.*

D'après ce principe, une loi punissant un fait qui n'avait pas été réprouvé jusqu'alors, ou aggravant une peine précédemment établie, n'est en aucun cas applicable aux infractions commises antérieurement à sa promulgation. Mais, d'autre part, les lois nouvelles doivent être appliquées aux infractions non encore jugées à l'époque où elles sont promulguées, toutes les fois que les peines qu'elles édictent sont moins rigoureuses que celles qui résultent des lois antérieures.

Ce principe ainsi compris est à la base de la loi pénale bulgare qui contient dans son art. 2 des dispositions analogues.

La loi pénale italienne (art. 2) va plus loin. D'après cette loi, l'application d'une peine imposée conformément à la loi ancienne, de même que ses conséquences, cessent de droit si le fait incriminé est déclaré par la nouvelle loi impunissable.

Nous avons déjà vu que le législateur bulgare a donné force rétroactive à la loi sur la catastrophe nationale et à toutes ses modifications ultérieures.

4° *La législation poursuivait le nivellement par en bas.*

On a prétendu que les agrariens dans leur législation ne suivaient qu'une politique égalitaire.

Or, l'égalitarisme est tout autre chose.

« ...Egalité, dit Bouglé, dans ses « *Idées égalitaires* (p. 26, 1re éd.), n'est pas identité. Réclamer l'égalité des facultés juridiques n'est pas proclamer l'égalité des facultés réelles. Reconnaître aux individus mêmes droits n'est pas demander qu'à leurs actions, pour inégales qu'elles soient, les mêmes sanctions soient réservées, mais seulement que ces sanctions soient départies à ces actions inégales suivant les mêmes poids et les mêmes mesures. La formule des exigences logiques de l'égalitarisme est « proportionnalité », non « uniformité »... L'égalité des possibilités n'est pas faite pour effacer, mais pour mettre au contraire en relief l'inégalité des puissances. En ce sens, l'uniformité n'est, dans le système des idées que nous cherchons à définir, qu'un moyen en vue de la proportionnalité. »

Plus loin, à la page 25, le même auteur écrit : « Le respect du genre humain ruine celui de la caste, mais non celui de la personnalité. L'individualisme est, en ce sens, une pièce maîtresse de l'égalitarisme. L'idée de la valeur commune aux hommes n'écarte nullement, mais appelle, au contraire, l'idée de la valeur propre à l'individu. »

La législation de la xix^e législature que nous étudions se présente sous un autre aspect. Elle se dit guidée par les idées égalitaires. En réalité, elle n'est guidée que

par un esprit de haine qui cherche à tout niveler, tentative contre laquelle protestent le bon sens et l'intérêt bien compris de la société même.

« Je déclare à tout le monde, disait Stamboulisky, mais principalement aux vieux partis bourgeois qui, après avoir dirigé les destinées du pays pendant quarante ans, ont amené notre patrie à une catastrophe, qu'un berger est également capable de faire de la politique extérieure. La nature qui est le maître du paysan s'est chargée de parachever son éducation. »

Pauvre, médiocre réformateur ! Il ne savait pas que « les vertus ne poussent jamais naturellement ; qu'il n'y a que les vices qui poussent sans efforts comme les mauvaises herbes ; que les vertus, comme les plantes utiles, ont besoin d'être cultivées pour pousser sur le sol démocratique. » (V. « *La criminalité politique* » de Louis Proal, p. 174.

Non, les idées égalitaires, ainsi que nous le démontre Bouglé, n'ont rien à faire avec une législation guidée par l'esprit de haine et qui veut le nivellement par en bas. Ce procédé nivellateur est condamné, aussi bien par la vie et le développement des sociétés humaines, que par la nature même, laquelle, loin de tolérer les existences parasitaires, prolègent plutôt le perfectionnement dans toutes ses formes et apparitions.

Dans la lutte pour le soleil, nous sommes beaucoup plus disposés à remarquer l'action d'une sorte de phénomènes si l'on peut dire capillaires, se manifestant surtout dans la vie végétale par les tendances de pousser en haut. C'est donc plutôt la tendance au nivelle-

ment par en haut qu'une manifestation de l'égalisation par en bas.

5° *C'était une législation utopiste.*

Dans sa brochure portant le titre « *Partis politiques et organisations de classes* » (p. 84), Stamboulisky écrivait : « En raison des nouvelles exigences de la vie, toutes les classes improductives vont diminuer jusqu'à complète extinction. Aussi, il est probable que par suite du mouvement coopératif qui se développe rapidement, la classe des intermédiaires (commerçants, banquiers, etc.), disparaîtra de la surface de la terre. Il est probable aussi que, par suite du développement de la conscience démocratique, le travail des fonctionnaires va se transformer en une prestation générale du travail qui sera effectué par des équipes de toute la population... Les bureaucrates disparaîtront comme classe. Tout cela est non seulement possible, mais très réalisable. La même chose pourrait être dite de la classe des médecins et des avocats. Car il se peut que tout homme devienne un jour son propre médecin et son propre avocat... La profession de médecin, par exemple, serait remplacée par des connaissances d'hygiène apprises par tout le monde. »

La législation de la xix^e législature essaie de faire de l'Etat le régulateur de toutes les activités nationales et le conducteur de la vie sociale du pays.

Par une loi dite sur la prestation obligatoire du travail, on tâche de remédier à la psychologie nationale trop méfiante à l'égard de tout pouvoir et la faire

s'imprégner de l'idée de la collectivité et des intérêts communs. Travailler pour le bien général de la collectivité. Beau principe, beau désir. Seulement, cette collectivité personnifiée par l'Etat et représentée par le gouvernement apparaît souvent par trop arbitraire et même cynique et l'on est constamment amené à se poser la question, pourquoi travailler pour cette collectivité.

Il y a, à l'heure qu'il est, des réformateurs un peu partout. C'est, pour ainsi dire, dans la nature de l'époque. Tous ces réformateurs oublient pourtant que la clé de tout succès qu'on poursuit par une réforme consiste à gagner les âmes de la population. Un des dits réformateurs, a eu beau décréter dans un pays voisin que les femmes portassent désormais des jupons plus longs que ne le veut la mode, la morale n'en a rien gagné. Avant d'aller opérer dans les garde-robes des femmes, il faut opérer dans leurs âmes et dans leurs consciences. Cela est vrai pour toute réforme.

Par une loi organisant le consortium des céréales, on a tenté de réduire à un minimum les abus du commerce. Cette fois l'Etat voulait agir comme régulateur dans la vie économique du pays. Le journal officiel des agra-riens, le « Zemledelichsko Znamé » du 17 septembre 1920, parlant des commerçants, tenait ce langage : « Cette foule de parasites disent : nous voulons vivre. Et bien, les poux et les punaises demandent aussi à vivre, mais nous ne les écoutons pas. Nous les tuons pour que nous puissions vivre. » Le gouvernement leur interdit tout achat et vente de céréales. Les résultats ont été

négatifs. Les pertes provenant de la méconnaissance des affaires ont été énormes.

Par un mépris de toute légalité qui peut avoir lieu dans un pays où l'exécutif est devenu arbitraire parce qu'il ne trouve aucun contrepoids, aucun contrôle, aucune résistance du législatif, le gouvernement de Stamboulisky avait décrété la réforme de l'orthographe.

« Dans ce domaine délicat de l'orthographe, dit Gentizon (op. c., p. 86), où toute innovation peut amener des confusions dangereuses non seulement pour l'esthétique même de la langue, mais aussi pour son développement et son évolution naturelle, il a suffi d'une décision prise dans le Conseil des Ministres en dehors de toute consultation sérieuse, comme s'il se fût agi d'un vulgaire décret sur l'exportation des huiles ou des fromages... »

Dans la protestation des intellectuels bulgares on lit, à ce propos : « Au lieu de faire monter les ignorants jusqu'au niveau de l'orthographe, les agrariens ont préféré l'abaisser jusqu'à eux. »

C'est ainsi qu'un régime se sentant tout puissant, n'ayant à faire qu'à un corps législatif unique docile, a pu faire, pour employer l'expression de M. Gentizon « de l'ignorance un privilège ».

§ 5. — *Prétendues simplicité et uniformité.*

« En 1789, l'algébriste politique était l'abbé Sieyès, esprit faux et pédantesque qui, après avoir repoussé

deux Chambres au nom de la logique et des principes, devait dix ans plus tard en établir trois dans la Constitution de l'an VIII... Mais demandant une Chambre unique, il s'appuyait sur l'autorité de Turgot... qui s'y était attaché avec passion, et par haine de l'aristocratie autant que par amour de la simplicité et de l'uniformité ; il repoussait tout ce qui ressemblait au système compliqué du gouvernement d'Angleterre. Nous savons même qu'il avait converti Franklin à ses idées, et que, de retour en Amérique, ce dernier fit établir en Pensylvanie une assemblée unique. » « Un gouvernement avec deux Chambres, disait-il, lui faisait l'effet d'une charrette attelée par devant et par derrière avec des chevaux tirant en sens contraire. » Le mot est de Franklin, l'idée est de Turgot. Ajouterai-je que, pour la première fois de sa vie, le plus fin des hommes s'était trompé ? La réforme apportée de France échoua contre le bon sens du peuple américain. La Pensylvanie revint très vite au régime des deux Chambres et n'y toucha plus. » (Laboulaye, *Questions constitutionnelles*, p. 347.)

§ 6. — *Argument tiré de la notion de responsabilité.*

Un autre argument qui devait servir à l'Assemblée Constituante de Tirnovo, en 1879, pour défendre le système d'une Chambre unique, était le prétendu avantage qu'il présenterait au point de vue de la responsabilité à établir.

Dans son discours, Slaveïcoff s'exprimait à ce sujet dans les termes suivants :

« Voulez-vous un gouvernement sûr, laissez les ministres et l'assemblée nationale seuls responsables et vous les rendrez plus attentifs. Si vous mettez, entre l'assemblée nationale et le prince, entre les ministres et cette même assemblée, une instance à laquelle on puisse faire payer les pots cassés, les ministres saisiront avec empressement cette occasion pour se décharger.

« Cette instance, continuait Slaveicoff, telle une maison à double issue, permettra, dans le cas d'une accusation, de rejeter la responsabilité des fautes commises tantôt sur les uns, tantôt sur les autres, de sorte qu'on ne pourra trouver personne de directement responsable... » (Protocoles de la Constituante de Tirnovo.)

Or, il ne peut être question du sentiment de responsabilité que là où l'on est en présence d'une émulation noble des organes et des corps politiques, conscients de leur devoir à l'égard de l'intérêt commun public, où la notion de contrôle est non seulement un principe inscrit dans la loi fondamentale, mais aussi d'application réelle et constante dans la vie politique.

Nous avons vu le Sobranié — Chambre unique en Bulgarie — abdiquer complètement son droit de contrôle sur le gouvernement. Nous avons vu le rôle du législatif complètement subordonné dans le régime personnel, nous l'avons vu totalement effacé de la vie politique du pays, ramené à la tâche ingrate d'enregistrer la volonté d'autrui, au rôle misérable de couvrir la responsabilité du gouvernement dans les périodes plus ou moins dictatoriales.

A défaut d'une seconde barrière à l'arbitraire de l'exécutif, la Chambre unique tombe dans la situation mesquine d'un instrument docile du pouvoir sans brides.

Et c'est justement, au moment où la Chambre unique cesse d'être le contrepoids d'une volonté arbitraire du Gouvernement, que le roi ayant non seulement le droit, mais aussi le devoir de jeter son autorité dans la balance politique pour la faire pencher du côté devenu faible et l'équilibrer de la sorte, c'est précisément alors qu'il se sent impuissant à exercer le droit que lui réserve la Constitution.

Avec le système de la Chambre unique le sentiment de responsabilité ne peut point trouver de terrain propice pour être cultivé.

La pratique bulgare ne nous fournit qu'un exemple par la négative.

La Chambre de Stamboulisky, et cette expression lui convient admirablement, avait totalement abdiqué son devoir de contrôle ; elle restait pleinement indifférente aux exploits d'un chef qui foulait aux pieds les principes posés par la Constitution et spécialement ceux d'entre eux qui au plus haut degré intéressaient la Chambre unique même.

Stamboulisky et son gouvernement avaient substitué à la Chambre unique comme organe législatif et de contrôle, les congrès agrariens.

« C'est ainsi qu'au retour de son voyage en Occident, Stamboulisky exposa, non devant la Chambre, mais devant le Congrès agrarien, les résultats de ses entrevues ;

c'est devant cette assemblée des paysans qu'il offrit *pro forma* en février 1921 et en mai 1922 la démission du gouvernement. Le cabinet agrarien paraissait ainsi admettre qu'il ne détenait son pouvoir que de ce congrès... »

Naturellement, l'opposition faisait tout son possible afin de lutter contre l'arbitraire de la majorité. Mais c'était toujours en vain. Or, la majorité, c'est pratiquement le Sobranié, la Chambre unique.

D'ailleurs, cette majorité était très peu consciente de son rôle et de sa responsabilité, de sorte qu'on était témoin de cette chose rare et extraordinaire : les députés gouvernementaux avaient remis dans les mains du chef du gouvernement leurs démissions, Alors Stamboulisky, s'il devait, le cas échéant, entrer en conflit avec la Chambre, n'avait même pas besoin de la faire dissoudre. Ayant dans son tiroir les démissions préalables des députés de la majorité, il pouvait remplacer les représentants suspects et récalcitrants par leurs substituts. C'était la possibilité de recourir à une sorte de fournée *sui generis*.

La Chambre unique abdiquait tous ses devoirs. Le gouvernement se passait ainsi même du peuple, du corps électoral.

Mais le chef du gouvernement avait également les démissions écrites au préalable de ses collègues, de sorte qu'il pouvait gouverner arbitrairement. C'était la pleine confusion des pouvoirs et on a vu la Chambre de Stamboulisky « décréter » des lois qui avaient toutes les caractéristiques des sentences rendues par le pouvoir

judiciaire. Ces lois-sentences représentaient la dernière phase où pouvait aboutir le gouvernement sans contrôle.

« La division du pouvoir législatif, la réunion du pouvoir exécutif, dit dans son rapport Lally Tollendal, sont deux axiomes que la raison et l'expérience ont placés hors de toute atteinte. Partout où le pouvoir législatif est dans une seule main, partout où le pouvoir exécutif est partagé entre plusieurs, la liberté ne peut exister. »

Sages paroles qui aujourd'hui même, après 130 ans de distance, nous apparaissent comme une sorte de révélation et de testament politique ! Leçons de l'histoire, combien sont-elles payées cher quand on ne les observe pas.

« La mer, dit Laboulaye (*Questions constitutionnelles*, p. 339), n'est ni plus orageuse, ni plus perfide qu'une Assemblée unique, surtout quand cette assemblée est nombreuse ; mais à première vue on peut trouver qu'une seconde Chambre est une machine bien lourde et bien coûteuse, si elle ne doit servir qu'à ralentir la discussion. Pour laisser à la passion populaire le temps de se refroidir, ne saurait-on imaginer quelque moyen plus simple ? On établira la nécessité de trois lectures ou de trois délibérations avant le vote de la loi ? On mettra un intervalle de plusieurs jours entre la proposition, la discussion et le vote ? On exigera les deux tiers ou les trois quarts des voix, quand il s'agira de quelque grande mesure, comme une déclaration de guerre ou la révision de la Constitution ? On aura un conseil d'Etat qui préparera les lois ? On fortifiera le veto du président ? Toutes ces précautions ont une apparence de

raison, et cependant autant d'inventions, autant d'insuccès! Après tant d'avortements, il est évident que brider les caprices ou les fureurs d'une assemblée unique est un rêve aussi chimérique que d'enchaîner les flots de l'océan... En quoi le problème est-il changé parce qu'au lieu d'un maître on en a sept cent cinquante? Le mal même est aggravé, car un prince se sent responsable devant l'opinion et devant l'histoire, tandis qu'une assemblée est une puissance anonyme et sans responsabilité... Il n'y a qu'un moyen d'arrêter les usurpations du pouvoir législatif, c'est de l'opposer à lui-même, autrement, de le diviser. »

« Dans une charte qui n'admet qu'une seule assemblée, le veto donné au chef de l'Etat a l'inconvénient, dit le même Laboulaye (op. c., p. 70), de compromettre, outre mesure, le dépositaire de l'autorité, quand l'opinion soutient la Chambre, et, qui, par conséquent, ne lui laisse qu'une liberté plus apparente que réelle. Le second moyen, infiniment supérieur, comme le prouve l'expérience, a été d'instituer une seconde Chambre, ce qui assure à la discussion et au vote des lois, un calme suffisant pour que les observations du président soient sérieusement examinées, longuement discutées, et que le véritable intérêt du pays se fasse jour. C'est ainsi qu'aux Etats-Unis, en accordant un veto suspensif au président, avec renvoi aux deux Chambres, en exigeant dans chacune d'elles une majorité des deux tiers en faveur de la loi repoussée, on a concilié avec sagesse le droit suprême du législateur et la liberté nécessaire au pouvoir exécutif. »

CHAPITRE IV

L'EXPERIENCE DU SYSTEME D'UNE CHAMBRE UNIQUE DANS D'AUTRES PAYS

§ 1er. — *L'Allemagne.*

Avant la guerre de 1914-1918, le régime constitutionnel des Allemands loin d'être un régime parlementaire, a plutôt été caractérisé par la prédominance du monarque et l'absence de responsabilité politique du gouvernement devant le Parlement.

Le point de départ qui devait servir aux argumentations de la doctrine allemande était le fait que les constitutions en Allemagne étaient le résultat de l'octroi gracieux du prince et non pas la conséquence d'une révolution.

De l'idée d'autolimitation du prince, les théoriciens allemands tiraient des conclusions particulièrement importantes que Barthélémy groupe dans les points suivants :

a) Le prince est censé n'avoir limité son pouvoir que dans les bornes qu'il a expressément indiquées.

b) Le monarque en octroyant la Constitution a sous-entendu que pour les cas non prévus, il conviendrait de recourir à l'état antérieur à la Constitution, notamment pour les cas où un conflit insoluble entre les organes qu'il a créés amènerait un grave danger ou un arrêt dans la vie de l'Etat.

c) Du moment que le peuple ne lui a pas arraché ces limites, le principe ne doit pas être considéré comme ayant partagé son pouvoir avec le peuple ou avec ses représentants. (V. Barthélémy, *Les théories royalistes dans la doctrine allemande contemporaine*, p. 15.)

La théorie de la monarchie limitée des Etats allemands rejette les deux principales : la souveraineté du peuple et la séparation des pouvoirs. La souveraineté ne peut appartenir qu'à une personne : or, le peuple n'est pas une personne, affirment Seydel, Georges Meyer ; il est l'objet vivant de la puissance étatique. L'Etat suppose un sujet de la puissance qui est le roi et un double objet de cette puissance qui est un peuple sur un territoire : un roi exerçant sa propre puissance sur un peuple et sur un territoire, voilà les seuls éléments de l'Etat. Il n'y a dans ces éléments que le roi qui soit une personne ; lui seul donc peut être le titulaire de la souveraineté : l'Herrscher. »

Le peuple n'étant pas une personne, mais une chose, d'après Bornhak (*Das Preussische Staatsrecht*, t. 1, p. 360), la représentation du peuple ne peut l'être non plus, et, par conséquent, ne peut avoir des droits propres.

L'existence de la représentation populaire n'est justifiée que par un but politique et non point par l'application d'un principe juridique. (Seydel, *Droit public de la Bavière*, t. 2, p. 361.)

Le Landtag, d'après Georges Meyer, n'est point une représentation du peuple, mais un organe de l'Etat (257).

De ces idées jusqu'à la prétention que les membres des Chambres des seigneurs nommés par le prince ou héréditaires seraient représentants du peuple au même titre que les députés élus, il n'y a logiquement qu'un pas.

« Ce n'est pas de l'élection, mais de la Constitution (octroyée remarquons-le), dit Bornhak, que les députés tiennent leur titre de représentants. » (Op. c., p. 360, t. 1.)

Il paraît que Roger-Collard avait par ses théories beaucoup influencé les esprits royalistes des juriconsultes allemands. Il n'y a qu'à consulter à ce propos les discours de R. Collard du 23 février 1816 et du 17 mai 1820, dans les Arch. parl., t. XXVII, p. 655.

Par ces procédés théoriques, la doctrine allemande d'avant-guerre cherchait à arrêter les prétentions à la suprématie, très naturelles dans les assemblées représentatives.

« La règle fondamentale, dit Barthélémy (op. c., p. 28), de la séparation des pouvoirs, d'après laquelle la fonction législative appartient exclusivement à la représentation populaire, n'a jamais été admise dans le droit public des monarchies allemandes. »

C'est la sanction qui fait la loi, disait les juristes allemands. On tirait cette idée de la formule de promulgation employée dans le royaume de Prusse : Wir, der König verordnen mit Zustimmung beider Häuser des Landtags », Nous le Roi seul, ordonnons avec l'assentiment des deux Chambres du Landtag et non : Nous le Roi et les deux Chambres... »

Aussi, la doctrine d'avant-guerre allemande, faisait-elle du monarque constitutionnel le détenteur de la *plenitudo potestatis*.

Après la guerre, la Constitution de Weimar fit du peuple non seulement le sujet de la souveraineté nationale, mais, d'après une expression de René Brunet, « le grand juge politique » à qui incombe le droit et le devoir de trancher la plupart des graves conflits qui se seraient fait jour entre les organes créés.

« On retrouve dans la Constitution de Weimar non seulement les formes classiques de referendum et d'initiative constitutionnelle et législative, telles qu'elles sont pratiquées dans les démocraties suisse et américaine, mais on rencontre encore des applications nouvelles du gouvernement direct. » (René Brunet, *Le principe démocratique dans la Constitution allemande du 11 août 1919*, « Revue du Droit public et de la Science politique », t. 37, p. 479, 1920.)

Ce qui attire ici notre attention, c'est l'organisation du pouvoir législatif dans le Reich. A l'instar de la période monarchique la Constitution de Weimar a établi dans l'Empire allemand le système d'une Chambre unique. Le pouvoir législatif appartient au Reichstag.

La Constitution a toutefois créé d'autres organes à côté du Reichstag qui rivalisent avec ce dernier tant sur le champ législatif que dans le domaine politique et dans ce dernier plus encore que sur le premier.

La plus grande déviation de l'aiguille, pour employer l'expression du professeur Wittmayer (22), consiste dans la création, à côté du Reichstag, du Conseil d'Empire, le Reichsrath. Les tendances qui se sont fait jour au cours de la révolution de 1918 vers un Etat moins fédéral et plus unitaire n'ont pu totalement triompher. Les conceptions fédéralistes ont trouvé leur refuge dans le conseil d'Empire, constitué, il est vrai, sur des bases plus démocratiques qu'autrefois le Bundesrath.

Le Conseil d'Empire a été le résultat de la tradition et de l'idée fédéraliste.

Par rapport à l'ancien Bundesrath, le Reichsrath voit son pouvoir restreint. Ce dernier est pourtant suffisant pour faire face à l'endroit du Reichstag, tant au point de vue politique que législatif.

Il est vrai que d'après la Constitution de Weimar, les projets de lois sont présentés par le Gouvernement d'Empire ou par l'initiative parlementaire (art. 68). Il n'en reste pas moins vrai qu'aux termes de l'art. 69, la présentation des dits projets doit obtenir l'adhésion préalable du Conseil d'Empire et qu'au cas où l'accord exigé ne s'établit pas entre les deux corps : le gouvernement et le Reichsrath, le gouvernement est obligé d'introduire

(22) Leo WITTMAYER: *Die Weismarer Reichsverfassung*, Tübingen, 1922.

devant le Reichstag, à côté de ses propres projets, les observations du Reichsrath.

On voit, par là, matériellement réservée au Reichsrath une sorte d'initiative législative.

D'autre part, l'art. 74 de la Constitution lui réserve le droit de veto aux lois votées par le Reichstag.

Et ce veto est loin d'être un simple veto suspensif. Si l'accord exigé des deux corps, du Reichsrath et du Reichstag, ne peut s'établir sur la loi renvoyée au Reichstag pour une nouvelle délibération, et si le président du Reich ne fait pas usage de son droit d'ordonner dans les trois mois un referendum sur l'objet de la divergence d'opinions entre les corps en question, la loi est censée non avenue.

Même un vote réformé de deux tiers, à l'américaine ne fait pas non plus de la loi rejetée par le Reichsrath une loi parfaite. Seulement, dans ce cas, le président de la République n'a plus ce droit alternatif, d'appeler soit au peuple, soit d'observer pendant trois mois le silence, il n'a qu'à faire appel à l'arbitre souverain, le peuple, et demander sa décision.

Dans le cas où le peuple s'approprie l'opinion du Reichsrath et se place ainsi à ses côtés, ce n'est pas l'autorité du président de la République qui en est renforcée, c'est bien celle du Conseil d'Empire.

De toute façon, si l'on est loin de l'effet d'un refus de la sanction par « le monarque à plusieurs têtes » qu'était autrefois le Bundesrath, on peut dire que toute loi votée par le Reichstag peut être réclamée, pour passer, comme dit le professeur Wittnayer, par les tenail-

les du Reichsrath De cette façon, si la Constitution n'accorde expressément au Conseil d'Empire ni l'initiative législative, ni le droit de sanction, si elle organise le système d'une Chambre unique, elle avait pris ses mesures de précautions en instituant le Conseil d'Empire.

Certes, ce Conseil d'Empire, fait à l'image de son prédécesseur, n'est, d'après Wittmayer que l'ancien Bundesrath déclassé ; il n'en reste pas moins vrai qu'on avait organisé à Weimar un régime où, aux termes de Wittmayer, « le chemin des projets de lois du gouvernement commence et finit par le Reichsrath. Celui-ci a le premier et le dernier mot. » (Op. c., p. 328.)

Mais le rôle du Conseil d'Empire ne finit pas ici. S'il ne possède plus la prérogative de son prédécesseur, à savoir le pouvoir réglementaire, il a le droit de veto dans bien des cas (v. les art. 88 et 91 de la Constitution), où le Gouvernement ne pourrait décréter des mesures nécessaires sans avoir au préalable obtenu l'assentiment du Reichsrath.

En plus, le contrôle du Reichsrath sur le Gouvernement se fait sentir toujours, quand il s'agit des règlements d'administration générale nécessaires à l'exécution des lois d'Empire. Dans ces cas, si l'exécution des lois d'Empire appartient aux autorités des pays, l'adhésion du Conseil d'Empire au travail du gouvernement est requise (v. art. 77.).

Enfin, le Reichstag n'a pas le droit d'augmenter ou de créer de nouveaux impôts sans l'assentiment du Reichs-

rath. Les augmentations voulues ne peuvent être accordées contre la volonté du Reichsrath qu'après un appel au peuple par voie de referendum.

Ici encore, on voit la réminiscence du Bundesrath classique ainsi que cette conception allemande d'avant-guerre, consistant à voir dans le budget non pas une loi comme toutes les autres, mais un acte administratif dont l'exécution est réservée au pays et, par conséquent, exigeant, comme cela a été mentionné déjà, l'adhésion du Reichsrath (V. art. 84, al. 4 et 5 et art. 77.)

Quoiqu'il en soit, par la seule existence à côté du Reichstag, du Reichsrath, on est loin « de la dictature en permanence » comme Laboulaye naguère désignait le système d'une Chambre unique.

Le Reichsrath est donc appelé à jouer un rôle beaucoup plus important que celui réservé à un conseil et l'on peut dire que ce rôle n'est pas très différent de celui d'une Chambre haute. En tous cas, son importance est, à bien des égards, plus considérable que n'est celle de la Chambre des lords en Angleterre.

Mais le Reichsrath a encore un domaine. Aux termes de l'art. 76 de la Constitution de Weimar : ...si le Reichstag a voté une révision constitutionnelle contrairement au veto du Conseil d'Empire, le Président de la République ne peut faire publier la loi si le Conseil d'Empire demande dans les deux semaines un referendum ».

Par cette stipulation, le Reichsrath est placé à la hauteur de conservateur de la Constitution.

Aussi, le Reichsrath se présente-t-il comme le pre-

mière et le plus important correctif du système d'une Chambre unique.

Il y en a d'autres.

La Constitution de Weimar avait trouvé sage de modérer le système par des moyens donnés au Reichstag même.

Déjà Laboulaye exprimait en 1848 la pensée suivante : « Le gouvernement d'un pays n'est pas un problème d'arithmétique. La volonté du grand nombre et les intérêts du grand nombre sont rarement la même chose. » (Laboulaye, *Considération sur la Constitution* p. 81).

Reprenant cette pensée et développant son idée, on peut dire que la volonté de la majorité d'une Chambre n'est point nécessairement l'expression des intérêts non seulement de tous, mais parfois de cette même majorité.

La Constitution de Weimar avait prévu le texte de l'art. 72 qui protège la minorité du Reichstag contre la volonté parfois arbitraire de la majorité.

D'après cet article, la publication d'une loi d'Empire doit être retardée de deux mois si un tiers des membres du Reichstag le demande.

Pour empêcher, toutefois, les caprices de cette minorité et une obstruction systématique à l'égard du gouvernement, la Constitution prévoit que « toute loi dont l'urgence est déclarée par le Reichstag et le Reichsrath, peut être publiée par le président d'Empire, nonobstant pareille demande ».

La tendance est évidente. On cherche à garantir la possibilité pour la minorité de résister « pendant le

temps nécessaire, comme dit Barthélemy, pour faire valoir ses raisons ».

On ne doit pas oublier que la Constitution essaie de faire possible dans un grand pays le Gouvernement direct. Elle fait souvent appel à l'opinion publique. Dans nombre de cas elle prévoit l'initiative du peuple.

En tout cas, la stipulation de l'art. 72 est une prévention et un frein pour la majorité et pour le Gouvernement.

Une création intéressante et très utile sont aussi les commissions permanentes du Reichstag.

Aux termes de l'art. 35, il y en a deux : celle des affaires étrangères et la commission dite pour la sauvegarde des droits de la représentation du peuple. Les commissions permanentes restent en fonction, même en dehors des sessions du Reichstag et après la fin de la législature ou la dissolution du Reichstag jusqu'à la réunion du nouveau Reichstag.

Les commissions permanentes ont les droits des commissions d'enquête.

Ainsi le régime d'une Chambre unique allemande se présente sous les aspects plutôt d'un système de la dualité du Parlement.

Une institution curieuse créée par la Constitution de Weimar, c'est le Conseil économique d'Empire. On avait proclamé, à Weimar, que le devoir vital d'un gouvernement c'est d'organiser la vie économique de la nation. On avait soutenu la thèse connue que le Parlement politique s'était toujours avéré incapable de résoudre les problèmes

économiques et sociaux, qu'il fallait, par conséquent, avoir au moins un Parlement économique à côté du Parlement politique. (V. August Muller, *Sozialisierung oder Sozialismus?* Berlin, 1919, avec référence sur René Brunet, *Le principe démocratique*, etc.) p. 451.)

Les Allemands ont créé le Conseil économique d'Empire, le Reichswirtschaftsrath dépourvu, toutefois, d'une véritable autorité politique. La Constitution lui a pourtant réservé une sorte d'initiative législative dans le domaine économique.

D'après l'art. 165 de la Constitution, le Gouvernement est obligé de présenter à l'assentiment de ce conseil tous les projets de lois qui sont du domaine politico-économique et politico-social ayant une « importance fondamentale ». L'article en question lui réserve même le droit de proposer de pareils projets et si l'accord entre le gouvernement et le conseil ne s'établit pas, le gouvernement est obligé de les présenter avec ses explications au Reichstag. Dans ce cas, le conseil a le droit de s'y faire représenter par un de ses membres.

Un dernier correctif porté au système d'une Chambre unique consiste dans l'appel direct au peuple. Les Allemands ont cherché par là à réaliser dans un grand pays l'application du gouvernement direct. On voit, dans le système, un moyen éducateur du peuple et surtout le contrôle sur les organes de l'Etat.

Le peuple est appelé à se prononcer non seulement sur un texte de loi ; il est, comme dit René Brunet, « le grand juge politique, l'arbitre suprême devant qui

doivent aller toutes les difficultés qui ont une importance vitale pour la nation ». Nous avons vu quelques exemples de cette intervention populaire sur appel d'un de ses organes. Il est des cas où il intervient spontanément.

C'est au peuple donc que reviennent pour être tranchés les cas graves de conflits entre les organes créés.

Le système est assez lourd. Il est toutefois capable de garantir l'équilibre et la collaboration des pouvoirs.

§ 2. — *La Prusse.*

La Constitution allemande du 11 août 1919 impose par son art. 17 l'adoption par tous les pays du gouvernement parlementaire. « Chaque pays, stipule cet article, doit avoir une Constitution républicaine... Le gouvernement du pays doit jouir de la confiance de la représentation populaire. »

La Prusse s'est donnée la Constitution du 30 novembre 1920 qui, dans ses grandes lignes, est calquée sur la Constitution du Reich.

Elle établit le système d'une Chambre unique, mais elle atténue ses inconvénients en prévoyant à côté du Landstag un Conseil d'Etat appelé à jouer à peu de chose près le rôle du Conseil d'Empire et en faisant, comme dans la Constitution du Reich, une part assez importante à l'initiative populaire. Cette dernière peut être mise en action dans plusieurs cas, notamment : 1° pour modifier la Constitution ; 2° pour dissoudre le Landstag ; 3° pour édicter, modifier ou abroger les lois.

Dans les premiers deux cas, pour la recevabilité de l'initiative populaire, la volonté exprimée par le cinquième des électeurs est requise, dans le dernier cas suffit leur vingtième. Le referendum n'est pourtant valable que si la moitié des électeurs y ont participé. Les propositions tendant à la modification de la Constitution ou à la dissolution du Landstag doivent, pour être adoptées, obtenir la majorité des voix des électeurs; dans les autres cas, la majorité des suffrages exprimés suffit (art. 6 de la const. prussienne du 20 nov. 1920.)

Etant donné que le cabinet est responsable devant le Landstag, et que le premier ministre, l'élu de cette assemblée, choisit lui-même ses collaborateurs, on comprend ce que peut être cette initiative populaire qui peut décider du sort du Landstag, lequel, à son tour, décide du sort du ministère.

C'est là une garantie aussi bien pour la Chambre unique que pour le Gouvernement qui en est sorti.

Ainsi l'omnipotence possible de la Chambre unique est mise en échec par ces deux moyens : le contrôle direct du peuple allant jusqu'au droit de dissolution et l'existence, à côté du Parlement, d'une institution parallèle ayant, à peu de chose près, une situation sinon d'égale importance, au moins ayant par son veto suspensif un droit large de brider le législateur insouciant. Le Staatsrath possède un pouvoir qui lui permet d'engager le Landstag dans la voie plus ardue de la majorité renforcée (2/3) ou du referendum.

D'autre part l'omnipotence, du gouvernement omnipotent, possible dans le système d'une Chambre unique, est

restreint du fait que la Chambre élit le premier Ministre et dispose de son sort. D'un autre côté, le Gouvernement n'est pas tout puissant pour dissoudre le Landstag. La dissolution de la Chambre ne peut être prononcée que par l'une des trois instances suivantes : par un referendum mis en œuvre par l'initiative populaire, ou le Conseil d'Etat (nous en avons vu le mécanisme), ou par la décision du Parlement même, enfin, et c'est le cas qui nous intéresse ici, par un collège comprenant, à côté du premier ministre, les présidents de la Chambre et du Conseil d'Etat.

Or, mettre d'accord ces trois personnalités, dont une, le président du Landstag, doit souscrire à sa propre mort, ne paraît pas être toujours une tâche facile.

En dehors de ces moyens, il faut noter le fait même que le système ainsi conçu doit être appliqué dans un Etat fédéral. C'est très important, car la sphère de législation réservée par la Constitution d'Empire aux Etats-membres n'est que très restreinte, de sorte que tous les dangers qu'incarne le système d'une Chambre unique, ne peuvent matériellement se faire jour.

« Aux termes de l'art. 7 de la Constitution de Weimar, le Reich a le droit de légiférer sur le droit pénal, la procédure judiciaire, y compris les voies d'exécution, le régime de la presse, des associations et des réunions. L'art. 9 de la Constitution porte : « Pour autant que la nécessité d'une réglementation uniforme s'en fait sentir le Reich a le droit de légiférer sur : 1° le bien-être public ; 2° la protection de l'ordre et de la sûreté publique. » Mais ces formules et certaines autres des art. 7, 8, 9, 10,

11, 17, sont si larges qu'on se demande auquel ne s'étend pas le pouvoir législatif du Reich et ce qu'il peut appartenir de puissance législative aux pays. Qu'on ajoute l'art. 13 dont le paragraphe 1er est ainsi conçu : « Droits du Reich passent droit des pays. » (Duguit, *Dr. const.*, t. 2, p. 123.)

Si avec le prof. Redslob (op. 6.) on peut dire que dans le système, il est des rouages trop compliqués : triple engrenage de la dissolution et trois principes architecturaux qui ont inspiré la construction du ministère »,... que « donner l'initiative de la législation au peuple » à côté du gouvernement, « c'est abandonner le véritable type du régime parlementaire et fausser la machine », on doit reconnaître au régime prussien une stabilité beaucoup plus grande que dans un système pur d'une Chambre unique, tel par exemple qu'il existe en Bulgarie.

§ 3. — *Turquie.*

Une expérience très intéressante avec le système d'une Chambre unique est faite en Turquie. Et, disons tout de suite, que les résultats obtenus ont été négatifs. Toutes les modifications apportées ultérieurement à la Constitution tendent à réformer le régime primitivement établi et prouvent une sorte d'acheminement vers un régime étatique à l'occidental.

En effet, la Turquie nouvelle de Moustapha Kemal pacha a, paraît-il, voulu créer un régime gouvernemental en dehors de toute imitation et inspiré des particularités mêmes du mouvement national.

« Nous voulons nous développer, disait Moustapha Kemal qui est l'inspirateur du «statut organique» d'Angora, selon notre nature. Nous ne copierons pas les institutions de l'Europe. Toute imitation en ce domaine serait une faute. Nous n'aurons recours qu'à des moyens issus de nous-mêmes. Notre organisation fondamentale doit sortir de la conscience même de la nation. »

Si le Washington ture a voulu dire par là que le législateur doit tenir compte des particularités de la nation, de son histoire, de son passé, il a eu raison ; s'il a entendu, par là, qu'il pensait faire fi de l'expérience faite par d'autres peuples et passer outre aux conseils sages de l'histoire où se reflètent les joies et les douleurs des générations passées, il s'est trompé.

Or, tout donne à croire que Moustapha Kemal pacha a voulu procéder dans son œuvre législative contre les leçons de l'histoire.

Les peuples sont des réalités. Leurs qualités et leurs défauts ne sont pas les mêmes. Il en résulte que les principes absolus doivent trouver leur application suivant le terrain propre où chaque peuple est appelé à se développer. Mais en même temps, la vie des sociétés modernes tend vers des unifications progressives. Les peuples n'habitent pas des îlots isolés, ils représentent les anneaux d'une même chaîne. Voilà pourquoi le passé des autres nations doit nous servir d'exemple.

Mais voici que Moustapha Kemal se fait l'apôtre d'une idée qui est celle des Constituants de 1791 et qui fut condamnée et par la science et par les événements.

« Ni dans la réalité, ni dans la nature, il n'y a divi-

sion de pouvoirs. Dans la force que nous appelons volonté nationale, dit Kemal, il n'y en a pas non plus; cette dernière ne peut donc être partagée. La souveraineté est une force indivisible. Séparer les pouvoirs ne signifie rien d'autre que celui qui exécute est toujours plus fort que celui qui décide. » (V. *Le Temps* du 3 nov. 1922, lettre de Gentizon.)

C'est donc le principe qui inspirera les législateurs.

« La base de la souveraineté nationale, c'est de ne confier à personne la faculté de pouvoir mener le pays dans des voies mauvaises », dit Refet pacha, le gouverneur de Constantinople.

Et comment se propose-t-on d'atteindre ces résultats? Par la fusion complète des pouvoirs législatif et exécutif.

« Le mode de gouvernement, disent les premiers articles du statut organique, est basé sur le principe de la gestion personnelle et effective par le peuple de sa destinée. Le pouvoir législatif et le droit législatif se personnifient et se concentrent dans la Grande Assemblée Nationale, et son gouvernement porte le nom de gouvernement de la Grande Assemblée Nationale. »

« Nous avons un Parlement, déclara Kemal pacha, qui détient la souveraineté, absolument comme dans les autres pays républicains. La seule différence (et elle est une bien grande), est que la Grande Assemblée Nationale est investie à la fois du pouvoir législatif et de l'autorité exécutive. Comme partout ailleurs, chez nous aussi, les ministres sont responsables des faits et gestes

de leurs départements. C'est une erreur de croire que les ministres de la nouvelle Turquie sont des jouets dans les mains de la Grande Assemblée Nationale... » (Déclaration devant la « *Neue Freie Presse* », octobre 1924.)

Mais qu'est ce que cette Assemblée Nationale d'Angora composée d'élus sortis des élections à deux degrés et qui ne sont que des candidats présentés par le gouvernement ?

Que représente ce gouvernement formé au sein de cette même assemblée qui élit, non pas comme en Autriche et en Prusse le Président du Conseil, lequel, à son tour, choisit ses collaborateurs et présente à l'assentiment de l'assemblée la liste des ministres élaborée par lui, mais qui, d'après le statut organique primitif d'Angora, élit chacun de ses ministres individuellement et non sous la forme collective d'un cabinet solidairement responsable ?

D'après le statut primitif, ces ministres, mandataires de la Grande Assemblée Nationale, n'étaient que de simples agents d'exécution de cette Assemblée ayant à sa tête Moustapha Kemal pacha, à la fois chef du gouvernement, chef camouflé de l'Etat et président de cette même assemblée.

Chacun de ces mandataires ne répondant que de sa propre gestion ne saurait tomber par solidarité politique avec le cabinet, puisque cette solidarité n'existe pas.

« Les ministres, dit très justement Gentizon, n'ont pas le droit, ni seuls, ni en commun, de prendre une attitude indépendante. Leur rôle à l'égard de l'assemblée est d'obéir ou de démissionner. »

Mais ces commissaires ne tenaient leur pouvoir de l'assemblée que théoriquement. En réalité, l'obéissance était due non point à l'endroit de l'assemblée, mais à son président — ce *pontifex maximum* qui détenait dans ses mains la *plenitudo potestatis*.

Que restait-il donc de ce « gouvernement du peuple par le peuple » comme on aimait à définir, à Angora, le régime établi par le statut organique? Et de cette souveraineté appartenant, d'après les propres paroles de Moustapha Kemal, « sans restriction d'aucune sorte à la nation » ? Que reste-t-il de cette République démocratique qui, toujours d'après Kemal, devait se résumer dans « la fusion des pouvoirs ». (Déclar. N. Fr. Pr.)

« L'Assemblée Nationale, dit Maurice Pernot dans le *Journal des Débats*, peut proclamer la République, il n'y a rien de changé en Turquie... Ce que l'on nomme république à Angora, s'appellerait plutôt dictature à Paris ou à Londres. »

Au lendemain de la victoire en Asie Mineure, l'Assemblée Nationale d'Angora a supprimé le Sultanat. La loi du Chéri étant à la base non seulement de la vie religieuse, mais aussi de la vie politique de la Turquie, cet acte de la Grande Assemblée d'Angora a été le premier coup porté à l'ancien régime turc. Le sultan fut réduit à un chef religieux de tous les musulmans.

Or, la dictature de la Chambre unique qui a été plutôt celle d'un grand chef victorieux, en la personne duquel étaient incarnées toutes les forces vitales d'une nation grande autrefois, ne pouvait s'arrêter à mi-chemin. Un second pas, et cette fois d'une extrême importance, fut

fait : la Grande Assemblée Nationale a supprimé le califat...

Or, si la suppression du sultanat ne pouvait avoir des conséquences que pour la Turquie, la suppression du califat était un coup que d'Assemblée d'Angora portait au monde musulman entier.

Et, justement dans ce domaine, Kemal pacha était inconséquent avec lui-même. C'était rompre avec toutes les traditions, aller contre la conscience nationale, d'où il voulait, d'après sa propre expression, faire sortir l'organisation fondamentale de son état.

Meustapha Kemal qui a montré de si rares qualités d'un grand homme d'Etat et que j'ai osé comparer au grand Américain, à Washington, a, cette fois, commis la plus grave erreur.

Avec le système établi, système sans freins, on ne va que trop vite. Les résultats n'en sont jamais très heureux. Et nous voyons déjà battre en retraite à Angora.

La Grande Assemblée Nationale a voté le 29 octobre 1923 quelques amendements très importants à la Constitution turque.

Au lieu d'un chef d'Etat anonyme personnifié suivant le statut primitif par l'Assemblée Nationale, au lieu d'un sultan à 350 têtes, le statut organique définitif crée un chef d'Etat en la personne du président de la République élu par la Grande Assemblée Nationale parmi ses membres pour une période législative et rééligible (art. 10).

Mais en sa qualité de chef de l'Etat, il préside, quand il le trouve nécessaire, la Grande Assemblée Nationale et

le Conseil des Ministres (art. 11).

De ce chef sort la confusion des pouvoirs avec toutes ses graves conséquences. Avec un homme tel que Kemal, héros national et patriote avéré, le système marchera peut-être sans difficultés. Or, les systèmes politiques doivent être imaginés avec l'idée qu'ils seront appliqués dans la vie par des hommes d'Etat de moyenne envergure. A ce propos, le livre d'Elive Bigham, *Les premiers ministres de l'Angleterre depuis 1721 jusqu'à 1920*, est de tout premier intérêt. « A part les deux Pitt, dit à propos de ce livre Ramsay Macdonald, dans un article publié dans la *Neue Freie Presse*, le 17 janvier 1926, le premier Ministre était rarement le Mont Everest reconnu de son époque... Nos premiers ministres ne possédaient, pour ce qui concerne leurs talents, rien de surhumain ; en général, n'étaient-ils élevés dans leur prestige que par leur poste ; ils portaient leur toge officielle avec dignité ; le poste a exercé sur eux une influence, ce qui n'a point humilié le pays. »

C'est pour un grand pays. La Turquie a beau attendre l'apparition de génies, tels qu'un Washington ou un Kemal. Plus que les autres, ce pays qui, pour employer l'expression de Kemal pacha même, pendant des siècles a vécu sous la tyrannie et l'oppression, a besoin d'une organisation politique portant en elle-même les éléments de stabilité et d'équilibre.

Une amélioration du système antérieur prévoit l'art. 12, d'après lequel c'est le président de la République et non l'Assemblée nationale qui désormais nomme le président du Conseil, lequel à son tour choisit ses collabora-

teurs parmi les membres de l'Assemblée. La liste des ministres ainsi établie est soumise par le Président de la République à l'approbation de la Grande Assemblée Nationale.

C'est déjà un grand pas vers un régime constitutionnel à l'occidentale, la formation du cabinet ne diffère presque en rien de l'usage établi dans les pays pratiquant le régime parlementaire.

Le cabinet doit jouir de la confiance de la majorité parlementaire. La Grande Assemblée Nationale cesse de concentrer tous les pouvoirs. L'Etat acquiert un élément de stabilité dans la personne du président de la République.

La tache noire et le grand danger sont la stipulation de l'art. 11 de la Constitution.

Avec un homme d'Etat comme Kemal, le danger est latent, avec une personne moins énergique et probe le bateau national court les risques de sombrer.

§ 4. — *Finlande.*

Tombée au xiv^e siècle sous la domination suédoise, la Finlande était progressivement incorporée par les traités de Nystadt de 1721, d'Albo de 1743, et de Fredriksham de 1809, à la Russie. Elle forma dans le vaste Empire des tzars un grand duché doté d'une administration propre et d'une Constitution de 1772, modifiée en 1789. Par un manifeste impérial du 15 février 1899, cette Constitution fut sensiblement restreinte et, en 1903, complètement supprimée.

En 1905, la révolution russe amena un régime constitutionnel en Russie proprement dite et la restauration du régime d'avant 1899 en Finlande où la révolution avait également gagné du terrain. L'année suivante en 1906, l'ancien Landtag — représentation par Etats — fut remplacé par une Chambre unique composée de 200 membres. Toutefois, en 1910, le droit de législation de cette Chambre fut restreint aux affaires locales du pays.

La Révolution de 1917 réintroduit le régime antérieur et, le 6 décembre, la Finlande fut proclamée état indépendant. Après le désistement du prince Frédéric Karl de Hesse appelé au trône de Finlande, cette dernière se donna une Constitution républicaine du 17 juillet 1919 et élit son premier président dans la personne de Karlo Juho Stahlberg.

Conformément à une procédure établie dans la loi organique de la Diète du 20 juillet 1906 (art. 60), on a élaboré à Helsingfors, la Constitution de la Finlande du 17 juillet 1919.

Les constituants finnois ont cherché à assurer l'autorité nécessaire au pouvoir exécutif, en même temps qu'à étendre les attributions de la représentation nationale et à garantir les droits et les libertés constitutionnelles des citoyens.

Donc, un pouvoir exécutif suffisamment fort, à côté d'un pouvoir législatif ayant ses attributions largement constituées, paraît avoir été le but de la loi organique finlandaise du 17 juillet 1919.

Cette Constitution crée le régime parlementaire, avec ses particularités caractéristiques : l'initiative législa-

tive du gouvernement et du parlement (art. 18), le contrôle du corps législatif sur le pouvoir exécutif (art. 48, 49), la responsabilité politique du gouvernement (art. 20, 36) et, comme contrepoids, le droit de dissolution (art. 27) accordé au chef de l'Etat.

Ce régime de collaboration des pouvoirs doit être réalisé dans le système d'une Chambre unique, dite la Chambre des représentants.

Vu les hautes qualités de la nation, la haute culture et l'éducation politique suffisamment avancée du peuple finnois, on pourra *a priori* attendre un fonctionnement plus facile du régime inauguré. Toutefois, dès à présent, on peut dire que les difficultés qui sont celles du régime même, accompagneront la vie politique de la république.

Il faut, cependant, noter le fait que la Constitution doit être pratiquée dans une république. Or, nous estimons que le chef d'Etat élu a beaucoup plus de liberté pour faire usage des droits que lui réserve la Constitution que n'en a un monarque constitutionnel.

Le domaine dans lequel un président a à remplir ses fonctions peut être bien restreint ; c'est entendu. Toutefois, dans ce domaine précisément, il peut faire usage de sa *plenitudo potestatis*.

Le monarque constitutionnel doté de larges pouvoirs et prérogatives *de jure*, est parfois débile *de facto*.

De plus en plus, son rôle se ramène au rôle d'un médiateur agissant plutôt dans un domaine moral que politique. En tout cas, le président de la République Française est en fait plus actif que le roi d'Angleterre bien

que ce dernier possède *de jure* plus de pouvoirs que le président de la dite république. Sans aucun doute, ce dernier est beaucoup plus à même de faire triompher les idées au nom desquelles il a été élu par l'Assemblée Nationale, que n'est le monarque constitutionnel bulgare.

Dans le cas de la Finlande, c'est encore plus vrai : le président finlandais n'étant pas un chef d'Etat irresponsable, il est, par conséquent, plus disposé qu'un monarque irresponsable à faire usage de ses droits et non seulement *in non faciendo*, mais aussi *in faciendò*. En deuxième lieu, la Constitution de la Finlande ne connaît pas de stipulation analogue à celle que contient dans son art. 47 la Constitution bulgare.

Dans son titre II, la Constitution finlandaise énumère toutes les libertés individuelles dont jouissent les citoyens finlandais et ne prévoit des restrictions aux « droits généraux » comme s'exprime la Constitution qu'en temps de guerre ou d'insurrection. Dans d'autres cas, ces restrictions ne peuvent atteindre que les militaires (art. 16).

D'autre part, dans un art. 28 qui s'occupe du droit de règlement conféré au président de la République, il est explicitement dit que les « ordonnances ne peuvent renfermer aucune disposition impliquant une modification de la loi ». Une pratique abusive trouvant son point de départ dans le droit du gouvernement de procéder par décrets-lois, comme en Bulgarie, est, par conséquent, impossible en Finlande.

D'un autre côté, des décisions d'une telle importance

que les décisions concernant la paix et la guerre sont, aux termes de l'art. 33, prises par le président avec le consentement de la Chambre.

Mais ce qu'il y a de plus intéressant dans la Constitution de Finlande, c'est la création d'un chancelier de justice et d'un délégué de justice de la Chambre.

Le § 37 de la Constitution pose : « Le Conseil d'Etat (le Conseil des Ministres) devra avoir un chancelier de justice qui doit posséder des connaissances juridiques profondes. D'autre part, le § 49 stipule : « La Chambre des représentants, à chaque session ordinaire, élira un légiste distingué qui sera le délégué de justice de la Chambre... »

Il est très intéressant d'étudier, ne fût-ce que très brièvement, les fonctions de ces deux personnages.

En ce qui concerne le chancelier de justice, ce sont les articles 37, 45, 48 qui en précisent l'activité. Lui incombe le devoir de présenter à la Chambre des représentants ainsi qu'au Conseil des Ministres des avis et des renseignements concernant surtout l'application des lois.

Mais ses fonctions sont excessivement plus larges que celles d'un jurisconsulte appelé à se prononcer sur un cas de jurisprudence. Il est non seulement un conseiller de justice ; il est à la fois le ministre public à la Cour suprême et à la Cour administrative suprême, il est l'accusateur public devant la Haute-Cour appelée à se prononcer sur la cause d'un ministre mis en accusation, c'est toujours lui qui porte devant la Cour suprême l'ac-

cusation contre le président de la République coupable de haute trahison.

Mais sa plus importante fonction consiste dans l'exercice d'un contrôle impartial sur le gouvernement. Il veille non seulement à « ce que les autorités et les fonctionnaires se conforment, comme dit le § 46, à la loi et remplissent leur devoir de sorte que personne ne souffre d'atteinte à ses droits », il est appelé, dans le cas où le Conseil des Ministres où l'un de ses membres agit contrairement à la loi, à indiquer dans une déclaration spéciale en quoi consiste l'illégalité.

Si la déclaration en question ne produit pas d'effet, le chancelier de justice, après avoir fait inscrire son opinion au procès-verbal du Conseil des Ministres où il a toujours l'entrée libre (art. 46), a le droit (art. 47), et nous pensons le devoir, comme il s'agit de fonctions à remplir dans un domaine du droit public, d'en aviser le président de la République.

Si l'illégalité, dit le § 47, est de nature à entraîner contre le membre intéressé du Conseil une accusation devant la Haute-Cour et que le président prescrive la mise en accusation, celle-ci sera soutenue par le chancelier de justice. »

Mais au cas même où le président n'estime pas qu'il y ait lieu à une telle accusation, le chancelier de justice, pour faire triompher son point de vue, peut toujours procéder par voie de recours à la Chambre des représentants et si la Chambre décide la mise en accusation, celle-ci est soutenue par le délégué de justice de la Chambre. (V. § 59.)

Le chancelier de justice qui a le droit d'assister aux séances du Conseil des Ministres (§ 46), peut opposer son veto à l'application de toute décision présidentielle présentée au Conseil pour être mise en exécution, s'il estime cette décision non conforme aux lois. Dans ce cas, après l'avis du chancelier, le Conseil est tenu « d'adresser au président une demande de retirer ou de modifier sa décision et, si le président la maintient néanmoins, de déclarer qu'elle ne peut être mise en exécution. » (§ 45).

Ainsi, il y a une instance qui, sans participer à la législation, ni au gouvernement du pays, et personnifiant par là l'impartialité même, est appelée à jouer le rôle d'une barrière que l'on peut dresser contre tout arbitraire.

Ce *pontifex maximus* de la Justice et de la Sagesse a l'entrée dans tous les tribunaux, dans tous les services administratifs. Il a le droit de prendre communication des procès-verbaux des ministères, tribunaux et autres autorités (§ 46).

Il est tenu, en outre, de présenter chaque année, tant au président de la République qu'à la Chambre des représentants, un rapport sur les mesures qu'il a prises et les observations qu'il a faites concernant l'application des lois (§ 48).

En dehors de ce haut contrôleur, nommé par le président de la République (§ 87), dont l'origine remonte à l'époque suédoise, et comme pendant à ce contrôleur, la Chambre des représentants élit un délégué de Justice de la Chambre qui agit conformément aux instruc-

tions données par cette dernière (§ 49). Il lui incombe la surveillance de l'application des lois dans le fonctionnement des tribunaux et des autres autorités. Ce haut fonctionnaire est une création de la Constitution de 1919.

Pour satisfaire à sa tâche, il a les droits accordés au Chancelier de justice, à savoir: d'assister aux séances du Conseil des Ministres, à celles des tribunaux et des services administratifs, de prendre communication des procès-verbaux du Conseil des ministres, des ministères, des tribunaux et des autres autorités et de soulever, ou faire soulever, toute accusation pour fautes ou négligences dans le service.

Il est tenu de remettre chaque année, à la Chambre, un compte-rendu de la manière dont il s'est acquitté de ses fonctions et de l'état de la juridiction et des lacunes qu'il a remarquées dans la législation (§ 49).

Ainsi, ces légistes distingués, imbus de l'esprit de justice, trait caractéristique de leur corps, et, ce qui est plus important encore, impartiaux de ce seul fait qu'ils ne participent pas aux pouvoirs qui les choisissent, sont vraiment capables de jouer le rôle de frein et, dans une certaine mesure, de régulateurs dans la vie politique de la jeune république finlandaise.

Notons, en plus, une particularité de la Constitution de la Finlande qui nous paraît encore heureuse. C'est l'initiative donnée à la Cour suprême et la Cour administrative suprême d'adresser au président de la République des notes demandant les mesures législatives que ces deux Cours estiment nécessaires.

§ 5. — *Serbie et Yougoslavie*

Il n'y a peut-être pas d'autre pays qui ait fait tant d'expériences malheureuses avec ses constitutions que la Serbie. Il n'y a peut-être, non plus, d'autre pays où l'expérience du système d'une Chambre unique ait donné des résultats aussi lamentables.

Rien que dans la période comprise entre 1807 et 1903, la Serbie a connu 12 constitutions.

À peine arrivée à un régime constitutionnel introduisant un système plus stable que les précédents, elle y coupa court par les excès de la nuit sanglante du 29 mai 1903 qui mit fin à la dynastie des Obrenovitchs.

Durant une période d'à peu près 75 ans, l'histoire de la Serbie devait enregistrer les expulsions des deux dynasties — des Karageorgevitchs et des Obrenovitchs — ainsi que l'extinction par voie de violence de l'une de ces deux.

Et, sous aucune de ces constitutions, un régime politique sain et stable. Pendant trois quarts de siècle, rien que la lutte de parti et l'application du régime personnel du monarque.

Si une bonne partie de ces résultats est due au milieu même où les constitutions devaient être appliquées, le reste est le produit des systèmes politiques mêmes et surtout du fait que la Serbie devait pratiquer le régime d'une Chambre unique.

Ici encore, de même qu'en Bulgarie, et plus qu'en Bulgarie, au lieu d'arriver à l'oppression prétendue théoriquement de la Chambre unique « toute puissante »,

on devait vivre sous le régime personnel du monarque.

Sous le règne de Karagueorgievitch, marqué des luttes contre les Turcs, la Serbie changea trois fois de constitutions : celle du 8 août 1807, connue sous le nom de Rodofinikinovo Osnovanié pravitelstva serbskago ; celle du 14 décembre 1909 ; enfin, la Constitution du 8-11 janvier 1811, toutes les trois portant la signature du prince Karaguéorgievitch.

Après les haticherifs de 1830 et 1833, que l'on doit considérer comme des constitutions serbes aussi, on passe par le régime de la Constitution du prince Miloch Obrenovitch de 1835 élaborée par Dimitria Davidovitch.

Cette Constitution, que le prince même tenait pour une concession plutôt que pour un octroi, était considérée d'un mauvais œil aussi bien par la Russie, pays garant, parce que très libérale, que par la Turquie, suzerain de la Serbie, parce que trop libérale et sortant des cadres des constitutions octroyées par les hatichérifs mentionnés.

Elle fut donc remplacée par une autre de 1838 octroyée par le Sultan.

Après que l'on eut préparé le terrain pour une mission à l'étranger de Ivan Marinovitch, le prince Michail, suivant les conseils des grandes puissances, fit élaborer plusieurs lois constitutionnelles, sans toutefois faire allusion aucune à la Constitution de 1838, pour ne pas provoquer les suspicions de la Turquie.

Ces lois portaient sur la Scoupehtina Nationale, sur le Conseil d'Etat et sur le mode de la succession au trône. Elles étaient toutes du 17 août 1861,

Après la mort du prince Michail, la Régence publia la Constitution de 1869 et cela contrairement à la loi du 17 août 1861 sur la Scoupchtina Nationale défendant toute modification de la Constitution au cours de la minorité du monarque.

Cette Constitution refusé au Conseil d'Etat le droit de participation à la législation qu'il possédait. Elle concentre ce droit dans la Scoupchtina, sans toutefois lui donner le droit d'initiative législative.

Ainsi la Constitution roumaine de 1866 qui organise le système de la dualité du Parlement est plus démocratique parce qu'elle prévoit et l'initiative législative pour les deux Chambres, et le droit d'élire leurs bureaux et la possibilité de leur réunion sans convocation princière, dans le cas où cette convocation n'a pu avoir lieu avant le 15 novembre de chaque année.

Au contraire, d'après la Constitution serbe de 1869, le président et les vice-présidents de la Scoupchtina sont à la nomination du prince qui seul est autorisé à la convoquer. La Scoupchtina est non seulement privée de l'initiative législative, mais ses droits en matière de budget sont restreints. La Constitution ne prévoit non plus la liberté d'association et de réunion.

Cet exemple est suffisamment instructif pour servir de démenti à la fable que certains partisans du système d'une Chambre unique laissent circuler et consistant à dire que ce système est plus démocratique que n'est celui de la dualité du Parlement.

La Constitution de 1869 n'a pu satisfaire, ni les éléments avancés au point de vue politique, ni le prince

Milan aux allures autocratiques. Après la guerre de 1885 avec la Bulgarie, guerre qui devait dévier l'attention du pays du régime personnel que pratiquait ce monarque de plus en plus impopulaire, il a octroyé en 1888 une nouvelle Constitution plus libérale que la précédente, mais qui laissait subsister le système d'une seule Chambre législative, cette fois jouissant de l'initiative législative.

Il paraît que le roi Milan n'était nullement sincère. Il était persuadé, qu'avec cette Constitution pas plus qu'avec la précédente, les affaires ne marcheraient bien. Il abdiqua la même année après avoir nommé une régence, le prince héritier Alexandre étant encore mineur. Il préféra jouer son rôle derrière les coulisses. Le 1er avril 1893, par une sorte de Révolution de palais, dont l'auteur principal ne fut autre que le roi abdicqué lui-même, la régence fut renversée et le prince Alexandre, n'ayant encore que 17 ans, se proclamant roi, prit les rênes du gouvernement.

Le 9 mai, la Constitution de 1888 est suspendue et remplacée par celle de 1909. Les cabinets de St. Novakovitch, de Simitch, de Vladan Djorjevitch, se succèdent à de très courtes distances. Avec le dernier, le régime personnel bat son plein.

Dans le pays, les partis politiques se divisent en deux groupes: les radicaux réclament la réintroduction pure et simple de la Constitution de 1888, tandis que les napredniaks, avec St. Novakovitch en tête, exigent le retour au régime constitutionnel légal, avec la Consti-

tution de 1888 révisée d'après le mode établi par la Constitution de 1869.

Après le mariage du roi Alexandre avec Draga Machine, qui fit scandale, les radicaux et les napredniaks tendirent à fusionner pour garantir la révision de la Constitution d'après un plan de St Novakovitch présenté déjà en 1896.

(En effet, le 6 avril 1901, la Serbie fut dotée d'une nouvelle Constitution, la meilleure de toutes les autres et qui s'en distinguait principalement par le fait qu'elle organisait le système de la dualité des Chambres.

D'ailleurs, l'idée de compléter le système législatif en Serbie par la création à côté de la Scoupehtina Nationale d'un Sénat, se fit jour en 1878. Le protagoniste de cette idée fut St. Novakovitch qui put gagner plusieurs hommes politiques de l'époque, la Régence et le gouvernement. La guerre russo-turque absorba l'attention du pays (V. à ce propos : Dvadecet godina ustavne politike u Srbiji, de St. Novakovitch, p. 170 ; en serbe.)

En 1880, le projet d'un Sénat fut présenté par Pirochanatz, chef du parti napredniak et adopté comme point dans le programme du parti. Même au cours de son gouvernement, Pirochanatz proposait, en 1883 son projet au roi qui le déclina en le qualifiant de « rouge ». Milan ne voulait pas de Sénat parce qu'il savait que le régime personnel était impossible avec cette institution (V. Novakovitch, op. c., pp. 17, 21, 173.)

Le roi Alexandre accepta enfin le Sénat, comme une deuxième Chambre à côté de la Scoupehtina Nationale.

(V. sa lettre à Novakovitch du 6 mars 1901, op. c., pp. 224 et ss.)

« Seulement, comme dit très justement J. Péritch, le roi Alexandre voulait trouver dans un Sénat, dont il nommerait la majorité des membres, un moyen qui lui assurât les avantages du régime personnel, sans lui faire courir les risques que ses défauts rendaient possibles. De cette façon, le régime personnel pourrait se prolonger, avec cette différence seulement que la responsabilité en serait portée, non plus par le roi, mais par le Sénat. Ceux qui avaient admis la théorie des deux Chambres entendaient atteindre un but tout à fait opposé à celui du roi. » (23).

Malheureusement, la Constitution du 6 avril 1901 ne fut pas de longue durée. La nuit sanglante du 29 mai 1903 a mis fin à la famille royale, à la dynastie des Orléanovitchs et à la Constitution de 1901.

Après l'assassinat du 29 mai, la Serbie a rétabli la Constitution de 1888 en y introduisant certaines modifications.

« La suppression du Sénat, dit Péritch (op. c., p. 7), se présente d'autant plus comme une solution qui n'a pas été le fruit de la réflexion et de l'expérience, que cette institution trouvait sa justification et sa raison d'être non seulement dans le passé politique de ce pays turbulent, mais aussi dans les résultats mêmes qu'elle a produits pendant sa courte existence. »

« Le système d'une seule Chambre, continua Péritch

(23) PERITCH: *Appendice à l'étude sur la Constitution du royaume de Serbie du 6 Avril 1901* (Revue générale du Droit, 1904, p. 9.)

(p. 10), favorise l'établissement d'un régime personnel, car un prince peu scrupuleux, par l'emploi de la pression administrative et même de mesures illégales, réussira, la plupart du temps, à obtenir une représentation nationale telle qu'il la désire. Les Scouptchina Nationales qui se sont succédées depuis la suspension de la Constitution du 6 avril 1889 (9 mai 1894) jusqu'aux élections qui eurent lieu dans l'été de 1901 après la proclamation de la Constitution du 6 avril répondaient, par leur composition aux intentions du roi Alexandre... »

La création du Sénat en Serbie a, de tout temps, trouvé l'opposition du parti radical. Ce dernier n'ayant en vue que l'exemple présenté par la Chambre des Lords, constituant un corps aristocratique, avait toujours écarté de son programme l'institution du Sénat, prétendant qu'il est contraire aux tendances démocratiques et égalitaires du peuple. (V. Péritch, *L'étude sur la nouvelle Constitution du royaume de Serbie*, « Bulletin de la Société de Législation comparée, 1902-1903, pp. 131 et ss.)

Ce parti, qui dota le pays de la Constitution de 1888, connue sous le nom de Constitution radicale, étant dans la conspiration militaire qui mit fin à la dynastie des Obrénovitch, ne pouvait que rétablir l'ancienne Constitution de 1888.

Tout parle, pourtant, en faveur de la courte expérience que l'on avait faite en Serbie avec l'institution du Sénat.

Tel même que l'avait créé la Constitution octroyée

de 1901, c'est-à-dire à la nomination royale pour une bonne partie des sénateurs, il fut de taille à s'opposer au rétablissement du régime personnel.

« Le Sénat, dit Peritch (op. c., p. 11), était une institution contre laquelle le régime personnel devait se briser. Le roi Alexandre, qui, au mois de novembre de l'année 1902, avait renvoyé le cabinet parlementaire radical-progressiste et avait formé un autre qui manquait absolument d'appui dans la représentation nationale, s'aperçut bientôt que, même dans le cas d'une issue favorable des élections à la Scoupchtina, il ne serait pas très avancé, car il restait le Sénat qui était hostile à sa tentative de rétablissement du régime personnel. »

« Ce ne sont nullement les radicaux indépendants, dit plus loin Peritch (p. 14), qui ont réduit le roi Alexandre à dévoiler ses tendances et ses volontés absolutistes d'une manière qui ne laissait plus de place à aucun doute. Il y fut forcé non par les hommes, mais bien par une institution, le Sénat. »

Le royaume tripartite des Serbes, Croates et Slovènes a pourtant maintenu, dans la Constitution du 28 juin 1921, le système d'une Chambre unique. Les radicaux, avec le vieux Pachitch en tête, ont ici encore triomphé dans leurs vues et leur programme. Nous pensons que ce qui a prévalu en 1921, c'est surtout l'idée qu'avec une Chambre unique on pourra plus facilement réaliser l'unité du pays qu'avec le système de la dualité du Parlement.

§ 6. — *Les Etats-Unis.*

Beaucoup d'auteurs qui se sont occupés du régime constitutionnel des Etats-Unis prétendent que la création du Sénat à côté de la Chambre des représentants avait pour but de satisfaire les deux tendances qui se manifestent toujours dans un état à la construction fédérative, à savoir la tendance unitaire et la tendance particulariste.

Dans le cas américain, on prétend que la première trouve son expression dans la Chambre des représentants élus par le peuple tout entier et que la seconde se manifeste par le Sénat composé de sénateurs envoyés à raison de deux par chaque Etat faisant partie de la Fédération.

L'idée de ces deux tendances exprime, peut-être, assez bien la construction politique des Allemands et cela aussi bien en 1871 qu'en 1919, elle ne correspond pas aux vrais mobiles de la Convention américaine de 1787 qui créa la Chambre haute des Etats-Unis, comme une modification au régime antérieur inauguré en 1781 par la création de la Chambre unique d'alors : le Congrès.

« D'après Laband l'ancien Bundesrath avait deux caractères résultant de ses origines historiques : le Bundesrath servait d'un côté à exercer et à faire valoir les droits de membre des Etats particuliers, et, d'un autre côté, il était un organe de l'Empire. Cependant, d'après le savant auteur, on ne pouvait le comparer à une Chambre haute; il était en contradiction violente avec toute

espèce de corps parlementaire, parce que les membres du Bundesrath votaient conformément aux instructions reçues de leurs gouvernements respectifs, auxquels ils devaient rendre compte de leur vote. » (*Droit public*, édition fr., 1900, I, pp. 355 et 356.)

Avec le Reichsrath de Weimar, le système allemand n'est plus avancé ; l'ancienne idée de confédération fut maintenue ; le Reichsrath fut créé sur le modèle de l'ancien Bundesrath, de sorte que la concession à l'idée du fédéralisme trouva aussi sa place dans la nouvelle Constitution de 1919, malgré le projet de Preuss, prévoyant la création d'une Chambre des Etats représentant la population de chaque pays et destinée à jouer le rôle d'une seconde Chambre législative à côté du Reichstag.

Toute autre était l'idée directrice des conventionnels américains de 1787 quand ils créaient à côté de la Chambre des représentants, le Sénat, Chambre haute des Etats-Unis.

Ayant sous leurs yeux l'expérience faite avec le système d'une Chambre unique tant dans la Confédération que dans quelques Etats, notamment dans la Pennsylvanie, le Vermont et la Géorgie, ils ont voulu limiter les pouvoirs de leurs législateurs en les divisant, comme les Romains limitaient celui de l'exécutif en substituant deux consuls à un roi. (V. Bryce, *La République Américaine*, t. 2, p. 104, II^e édition).

La Constitution qu'ils avaient créée devait être un instrument de frein et de balance. « Chaque branche du Gouvernement National, dit Bryce (Op. c., t. I, pp. 582, 583), devait retenir les autres et maintenir l'équili-

bre du tout. La législature devait contrebalancer tout à la fois l'exécutif et le judiciaire. Les deux Chambres de la législature devaient se contrebalancer l'une l'autre. Le gouvernement national, en prenant toutes ses branches ensemble, était contrebalancé par les gouvernements d'Etats... Chaque branche maintient son indépendance et peut, dans certaines limites, braver les autres. »

Loin de procéder philosophiquement dans des matières constitutionnelles, les conventionnels de 1787 ont plutôt voulu corriger le système antérieur profitant des heureux résultats obtenus dans nombre d'Etats particuliers et évitant les fautes commises aussi bien dans la Confédération que dans nombre d'Etats faisant partie de la Confédération.

« ...Durant onze ans ou davantage (sans parler de l'expérience coloniale antérieure, dit Bryce (op. c., t. I, p. 602), le peuple avait été engagé, dans ses gouvernements d'Etat, à faire une analyse approfondie des pouvoirs de gouvernement. La Convention avait devant elle, pour les étudier et pour se guider, l'échec des uns et les heureux résultats des autres.

» L'œuvre de la Convention ne fut pas proprement le produit d'un génie créateur ; ce fut le résultat d'un choix prudent et discret. Son succès fut dû à une compréhension exacte des échecs ou des succès antérieurs, et à la modération de ses membres. »

Les Américains ne sont pas restés aveugles devant les leçons du temps et de la coutume, qui, comme disait Washington dans son discours d'adieu du 17 sep-

tembre, 1796, sont au moins aussi nécessaires pour fixer le véritable caractère d'un gouvernement que de tout autre institution humaine.

« La création par la Constitution de 1789 de deux Chambres aux Etats-Unis, au lieu d'une seule qui existait sous la confédération, dit Bryce (op. c., t. I, pp. 275 et 276), a été ordinairement attribuée, en Europe, à une simple imitation de l'Angleterre... Toutefois, la division du Congrès en deux Chambres, et pas davantage, se justifie par de meilleures raisons que la déférence à l'égard des précédents anglais...

» ...Le principal avantage de la division d'une législature en deux branches est que l'une peut refréner la précipitation et corriger les erreurs de l'autre. Cet avantage est obtenu au prix d'un peu de retard et de la faiblesse qui résulte du partage de l'autorité. Si une législature est constituée en trois ou plusieurs branches, l'avantage est à peine augmenté, le retard et la faiblesse sont immensément aggravés. Deux Chambres peuvent être organisées pour travailler ensemble d'une façon presque impossible à plus de deux. Comme dit le proverbe : « Deux est compagnie, trois ne l'est pas. » S'il y a trois Chambres, deux intrigueront contre la troisième. Les difficultés qu'il y a à faire aboutir un projet sans sacrifier son unité de principe, à fixer les responsabilités, à tenir en éveil l'attention du public, sérieuses avec deux Chambres, deviennent énormes avec trois ou davantage. »

Ici encore il faut faire la distinction entre le principe

de la division du pouvoir législatif et la matière dont est composée la Chambre haute.

La division de la législature en deux sections, en deux Chambres cherche à garantir l'équilibre des pouvoirs, la composition des Chambres tend à satisfaire, dans des cas divers, des besoins divers et à obtenir des résultats différents.

La première est une question de principe, la seconde est un procédé pratique.

Voici pourquoi le passage que nous reproduisons ci-après de l'excellent ouvrage de Bryce, doit être rapporté à la composition du Sénat et non point au principe de la division du Parlement accepté par les Conventionnels de 1787.

Il paraît que le remarquable auteur de la République Américaine a confondu ces deux choses.

Il dit notamment à la page 276 (t. I) :

« A ces considérations s'ajoutait la raison pratique que la division du Congrès en deux Chambres fournissait un moyen d'aplanir la discorde qui faisait rage entre les petits et les grands Etats. Ces derniers luttèrent pour que la représentation des Etats au Congrès fût proportionnée à leurs populations respectives, les premiers pour une représentation égale pour tous, en tant que républiques souveraines. Les uns et les autres obtinrent satisfaction par le projet qui créait deux Chambres, dans l'une desquelles le premier principe fut reconnu et dans l'autre le second. Le pays reste une fédération vis-à-vis du Sénat; il devient une nation à l'égard de la Chambre... »

D'ailleurs, un peu plus loin, à la page 277, Bryce écrit : « Ce qui est plus étrange peut-être, c'est que les deux branches du Congrès n'ont pas montré ce contraste de sentiments et de politique auquel on pourrait s'attendre par suite des méthodes différentes d'après lesquelles elles sont élues. A la Chambre, les grands Etats sont prédominants: dix sur quarante-huit (moins du quart) ont une majorité absolue de 393 représentants. Au Sénat, ces mêmes dix Etats ont seulement vingt membres sur quatre-vingt-seize, moins d'un quart du chiffre total. En d'autres termes, ces dix Etats sont plus de seize fois aussi puissants à la Chambre qu'au Sénat. Mais de même que la Chambre n'a jamais été l'organe des grands Etats, ni disposée à agir dans leur intérêt, de même le Sénat n'a pas été la citadelle des petits Etats, car la politique américaine n'a jamais roulé sur un antagonisme entre ces deux sortes de républiques. »

« ...La science politique, dit Bryce (op. c., t. II, p. 103) considère la nécessité de deux Chambres comme un axiome... Les seuls Etats qui aient essayé de n'avoir qu'une seule Chambre sont: la Pennsylvanie, la Géorgie et le Vermont; ils y ont renoncé, le premier après une expérience de quatre ans, le second au bout de douze ans, et le dernier au bout de cinquante ans. A ces légères exceptions près, le système des deux Chambres est le *quod semper, quod ubique, quod omnibus* de la doctrine constitutionnelle américaine... »

« ...Il faut ajouter, remarque Bryce, à la page 104 (t. I), que la Constitution de la Pennsylvanie de 1786,

la Constitution de la Géorgie de 1777 et les Constitutions du Vermont de 1786 et de 1793 qui n'établissaient qu'une Chambre, créaient une seconde assemblée appelée Conseil exécutif, qui en Géorgie avait le devoir d'examiner les bills que lui envoyait la Chambre de l'Assemblée et de faire des remontrances au sujet des clauses qu'il n'approuvait pas, et qui, dans le Vermont, avait le pouvoir de proposer à l'Assemblée des amendements aux bills qu'elle lui avait envoyés. Si l'Assemblée n'acceptait pas ces amendements, il pouvait suspendre le vote de ce bill jusqu'à la prochaine session de la législature. En 1789, la Géorgie abolit son conseil et partagea sa législature en deux Chambres. La Pennsylvanie fit de même en 1790 ; le Vermont en 1836. »

En Pennsylvanie, l'assemblée unique fut établie sous l'influence de Franklin, qui, à son tour, fut converti à l'idée d'une Chambre unique par Turgot.

« On connaît la réforme politique à laquelle l'illustre économiste voulait attacher son nom. Des municipalités de commune aboutissant à des municipalités de district et de province, surmontées d'une grande et unique municipalité qui administrerait la France sous la main du roi : c'était le projet et le rêve de Turgot. Il s'y était attaché avec passion, et, par haine de l'aristocratie autant que par amour de la simplicité et de l'uniformité, il repoussait tout ce qui ressemblait au système compliqué du gouvernement d'Angleterre. »

« Un gouvernement avec deux Chambres, disait Franklin, lui faisait l'effet d'une charrette attelée par

devant et par derrière, avec des chevaux tirant en sens contraire. » Le mot est de Franklin, l'idée est de Turgot... » (Laboulaye, *Questions constitutionnelles*, p. 348.)

Il faut noter qu'en dehors du Conseil exécutif, les Constitutions de la Pennsylvanie et du Vermont avaient essayé d'atténuer indirectement les inconvénients résultant de l'unité de la Chambre législative par un autre corps appelé Conseil des Censeurs, « que l'on peut comparer aux Nomothètes d'Athènes et qui étaient élus tous les sept ans et chargés d'examiner les lois de l'Etat, d'en surveiller l'exécution et de suggérer des amendements. Ce corps fut aboli en 1790 en Pennsylvanie; mais dans le Vermont, il exista jusqu'en 1870. » (Bryce, op. c. t. I, p. 104, p. 1.)

« Le fonctionnement du pouvoir législatif fut loin, d'après le témoignage du Fédéraliste, de satisfaire le conseil des censeurs de Pennsylvanie (le Fédéraliste constitue le commentaire quasi-officiel de la Constitution de 1787; v. Morizot-Thibault, *Formation du pouvoir législatif dans la Constitution des Etats-Unis d'Amérique* : séances et travaux de l'Académie des Sciences morales, t. 127 1887, pp. 232-3); celui-ci constate une tendance du pouvoir législatif à s'immiscer sur le terrain réservé à l'exécutif et au judiciaire et à agir notamment sur le pouvoir judiciaire en modifiant le traitement des magistrats d'une façon arbitraire. Sans doute on trouvait un contrepoids, au moins apparent, à l'omnipotence de l'assemblée dans l'institution du referendum, qui pouvait dans une certaine mesure tenir lieu de Chambre haute, les décisions de l'Assem-

blée ne devenant des lois conformément au droit commun des Etats particuliers qu'après l'approbation du peuple: mais ici encore « le corps législatif unique de Pennsylvanie avait excédé ses pouvoirs: la règle très sage, exigeant que les bills d'intérêt public fussent imprimés pour être soumis au peuple avait été éludée en fait. L'échec du système législatif d'une Chambre unique avait donc été complet en Pennsylvanie. (V. Laboulaye, op. c. Morisot-Thibault, Tocqueville, *De la Démocratie en Amérique*, œuvres 14 ed., t. 1, p. 139.) (Ach. Mestre, *Le sens de la division du pouvoir législatif aux Etats-Unis d'Amérique*, « Revue générale du Droit, de la Législat. », 1901, t. 24, pp. 349-366.)

« Les constituants de 1787 venaient d'être les témoins de l'échec du système de la Chambre unique en Pennsylvanie et sous le régime de 1781; la Constitution anglaise, celle des Etats particuliers consacraient le principe de la dualité: c'est par là que s'explique la division du pouvoir législatif, établie en 1787 et non par la préoccupation d'assurer dans chacune des deux Chambres une représentation à chacune des deux tendances opposées qui existent dans tout pays fédéral (p. 358, A. Mestre).

CHAPITRE V

LA SANCTION ROYALE

On pense que la sanction royale peut remplacer le vote de la seconde Chambre, que la volonté du monarque impartial peut se substituer à celle qui aurait pu être exprimée par une Chambre haute si elle avait existé, en un mot que la sanction royale, élément constitutif pour la formation de toute loi, peut combler la lacune existant du fait qu'on est dans le système d'une Chambre unique.

Cette pensée, d'ailleurs, n'est point un *novum*. Déjà en 1789, dans la séance du 31 août, Lally-Tollendal la combattait. Il la définissait ainsi: «L'Assemblée nationale, dit-on encore, même formée en une seule Chambre, ne sera ni puissance unique, ni puissance illimitée; elle ne pourra se passer du concours de la puissance royale, et elle y trouvera des bornes. » (Arch. parl. Is., t. 8, p. 517.)

La Constitution de Tirnovo organisant le système de la Chambre unique, avait prévu à côté de l'initiative législative pour le roi, la sanction royale, comme élément constitutif de la loi.

En effet, l'art. 9 de la Constitution stipule :

« Le pouvoir législatif appartient au roi et à la re-
lois votées par l'Assemblée nationale. »

L'art. 10 pose : « Le roi sanctionne et promulgue les
lois votées par l'Assemblée nationale. »

De même, l'art. 45 stipule : « Toute loi, votée par l'As-
semblée nationale, est présentée à la sanction du roi. »

C'est enfin l'art. 46 qui fait de la sanction royale
l'élément indispensable de toute loi : « Après avoir été
sanctionnée par le roi, y est-il dit, la loi doit être pro-
mulguée dans son entier... Aucune loi n'a de force ni
d'effet avant sa promulgation. »

C'est à tort qu'on cherche à assimiler dans le sys-
tème d'une Chambre unique la sanction royale à une
seconde Chambre. C'est faux tant au point de vue théo-
rique que pratique.

Théoriquement, la sanction royale opère par oui ou
par non. Le vote d'une seconde Chambre est une mani-
festation après délibération, la sanction du monarque
constitutionnel est une expression de la volonté royale
après réflexion.

La première est la manifestation d'un corps politi-
que, par conséquent une expression collective, la se-
conde est personnelle.

La décision de la Chambre haute porte non seule-
ment sur l'approbation, respectivement sur la désap-
probation du projet de loi votée par la Chambre popu-
laire, le plus souvent elle y apporte des modifications,
des additions et des corrections. Le roi accepte ou re-

jette la loi votée; il donne ou il refuse sa sanction sans donner des explications sur sa conduite.

L'art. 9 de la Constitution contient le droit d'initiative législative pour le roi, qu'il exerce par l'intermédiaire de son gouvernement, concurremment avec le Sobranié.

La sanction est tout autre chose: c'est une prérogative royale qu'il ne partage avec personne, qu'il exerce souverainement.

Mais tout irresponsable qu'il est, le roi n'est point soustrait à la critique et comme c'est lui seul, dans le cas de la sanction royale, qui est en jeu, les critiques n'atteignent que lui seul.

Quand le droit de sanction s'exerce dans un régime de la dualité des Chambres, le roi a devant lui une décision doublement exprimée. Son rôle, pratiquement, est, dans ce cas, plutôt formel. C'est pourquoi le roi d'Angleterre n'a depuis longtemps refusé sa sanction.

Avec la Chambre unique, le roi sera appelé, dans des cas bien plus nombreux, à intervenir par le refus de sa sanction à la loi pour empêcher son application.

Pourtant, ici encore, et même dans les cas les plus notoires, on voit le roi accorder sa sanction.

C'est que même pratiquement, la sanction royale ne peut jouer le rôle d'une seconde Chambre.

En effet, dans un état idéal des choses, le droit de sanction se ramène à ceci:

1° Il y a plein accord entre les trois facteurs politiques: le roi, le gouvernement et la Chambre unique.

La loi votée reçoit, sans difficulté aucune, sanction royale.

2° Le roi et son gouvernement estiment que la loi votée par la Chambre unique sera nuisible aux intérêts du pays. Le roi refuse sa sanction. Il en ressort un conflit entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif qui trouve son issue dans la dissolution de la Chambre unique et dans l'appel à la décision de l'arbitre commun: le corps électoral.

3° Le gouvernement est solidaire avec la Chambre, mais le roi estime que la loi votée sera une mauvaise loi. Le roi congédie le gouvernement s'il reste sur ses positions, appelle au pouvoir un autre et si celui-ci n'obtient pas le consentement de la Chambre en vue d'une révision et modification de la loi, on dissout la Chambre.

Dans le régime bulgare, le roi ne refuse non plus sa sanction à la loi votée. Le monarque a toujours évité d'entrer en conflit ouvert avec le pouvoir législatif personnifié dans la Chambre unique: le Sobranié.

Il a toutefois préféré opérer derrière les coulisses politiques et aller au devant des choses. Avant que la loi ne soit votée, le roi appelle au pouvoir un autre gouvernement qui congédie le Sobranié et s'arroe, par voie d'élections préparées dans la manière forte, une majorité parlementaire docile.

On est dans le cercle du régime personnel.

Mais quand ce régime personnel reflétant la toute puissance du monarque se transforme en un régime

dictatorial du chef du gouvernement, la toute puissance passant dans ses mains, la sanction royale qui est accordée, même dans ce cas, ne sert pratiquement que pour couvrir la responsabilité de ce gouvernement qui fait passer par le Sobranié toute loi qu'il estime nécessaire.

C'est alors que le roi, dont la personne est sacrée et inviolable d'après la Constitution, devient l'objet de toute sorte de critiques et de mécontentements. C'est alors que le roi qui, théoriquement, « ne peut mal faire (the king can do no wrong) », cause, sans le vouloir, du mal à son pays.

La Constitution qui lui donne tant de pouvoir le fait presque impuissant.

« ... Le veto royal serait d'une grande utilité, dit Laboulaye (op. c., p. 644), s'il pouvait encore en être fait usage. Cette prérogative de la couronne que l'on combattait autrefois comme l'arme de la tyrannie, deviendrait en réalité le dernier refuge de la minorité et le bouclier de la liberté. »

Or le système de la Chambre unique, moins encore que celui de la dualité du Parlement, ne favorise le monarque dans l'exercice de ses droits et prérogatives.

« Le mécanisme de la monarchie constitutionnelle, dit Laboulaye (op c, p. 646), est extrêmement délicat à manier. De la part du souverain, elle demande beaucoup de tact, d'abnégation, de déférence pour les vœux du pays et le renoncement à toute politique personnelle. Le roi doit diriger la machine non aux applaudissements du public, mais pour en graisser modestement les roua-

ges sans qu'on s'en aperçoive. L'échec de Louis-Philippe qui, avait tant d'expérience, tant de dévouement au pays et l'esprit si fin, si prévoyant, montre toute la difficulté de la tâche. Or, si un roi échoue, il est renversé par la violence et tout est en péril. Dans la république, le peuple ne réélit pas le président ou la Chambre lui retire le pouvoir, et on fait ainsi l'économie d'une révolution. »

« Pour les Anglo-Saxons, dit le même auteur (*Revue des Deux-Mondes*, t. 96, 1871, p. 70), la liberté consiste dans les obstacles opposés à l'arbitraire du gouvernement; ils ne veulent de pouvoir sans contrôle nulle part. C'est, selon moi, dit M. Mile, une maxime fondamentale de gouvernement qu'il devrait y avoir en toute Constitution un centre de résistance contre le pouvoir prédominant et, par conséquent, dans une Constitution démocratique, un moyen de résistance contre la démocratie. »

Dans la Constitution de Tirnovo, ce centre de résistance fait défaut. Pour garantir la liberté, il fallait diviser le pouvoir législatif. La Constitution bulgare était sourde aux leçons de l'histoire... « L'imitation, disait Slaveïkoff, consiste seulement à faire quelqu'un esclave de formes acceptées, et qu'y a-t-il de plus blamable que d'asservir un peuple au goût d'un autre, de le soumettre à des besoins qui lui sont étrangers et qu'il n'éprouve en aucune façon... »

Toutefois, les constituants bulgares de 1879 avaient imité. Seulement, au lieu de chercher le modèle à imi-

ter là où l'expérience multiséculaire avait donné son approbation au système établi, on avait calqué la Constitution bulgare sur celle de la Serbie où le régime avait lamentablement échoué.

Ainsi, on avait omis la création d'un organe constitutionnel dont la résistance tantôt d'un côté, tantôt de l'autre, pourrait accorder au pouvoir intéressé le temps nécessaire pour faire valoir ses raisons.

CONCLUSION

Nous sommes arrivés à la fin de notre ouvrage. Quelle est la conclusion qu'il faut tirer de l'expérience bulgare? On entend souvent parler d'une crise du parlementarisme, et, par une sorte de généralisation qui d'ailleurs est si conforme au caractère du peuple bulgare, on prétend que si le système bulgare présente certains symptômes de maladie, il n'y faut y voir que les symptômes généraux d'une crise du parlementarisme dont les manifestations se font sentir partout où le régime parlementaire est le pivot de la vie politique.

A notre avis, rien de plus faux. Tout d'abord, nous pensons qu'il n'y a nulle part de crise du parlementarisme. Comme dit très justement César Chabrun, « la prétendue crise parlementaire n'est qu'un des détails de la crise générale, de même que la crise d'argent n'est autre chose qu'un signe de la crise économique.. On peut, dit-il, comparer le parlementarisme à un thermomètre qui fixe la température de la matière où il est posé. Voulez-vous dire que le thermomètre soit malade du fait qu'étant en contact avec un fiévreux, il a monté jusqu'à 39 ou 40 degrés ? »

La comparaison, n'est certes point exacte, et je ne veux pas dire que le système parlementaire a aussi peu

à faire avec la crise que le thermomètre avec la fièvre du malade... Ce ne sont point les institutions qui sont en défaut, mais ce sont les gens qui, dans une période de désordre, ne savent pas tirer profit de leurs institutions; cela, je le répète, ne vaut pas plus pour les institutions parlementaires que pour les autres. » (V. Reichspost du 1er janvier 1926.)

On cite très souvent l'Italie, l'Espagne et la Grèce, sans parler de la Russie, pour prouver que le parlementarisme vit ses derniers jours. Eh! bien, on sait que Primo de Rivera a déclaré qu'il avait l'intention de revenir au régime antérieur avec, bien entendu, certaines modifications. On connaît, d'autre part, les déclarations analogues faites par le dictateur grec déchu lors de son élection comme président de la République hellénique. Ce qui est beaucoup plus intéressant à constater, c'est qu'en Italie, où l'on fait l'essai d'un système nouveau, on est bien loin de cette pensée que le parlementarisme a déjà terminé sa carrière.

Il suffit, pour s'en persuader, de citer une seule opinion qui nous vient, d'ailleurs, d'une personne très autorisée.

Voici ce que pense, de cette prétendue crise du parlementarisme, l'un des plus éminents collaborateurs du Duce, le ministre fasciste de l'Intérieur, Luigi Federzoni :

« Aujourd'hui, dit-il, il s'agit d'une crise générale, il s'agit moins d'une crise du parlementarisme que des parlements... C'est à tort qu'on a voulu imputer au fascisme l'intention de supprimer le Parlement. Au con-

traire, on doit seulement modifier cette institution, il faut déterminer ses tâches; elle ne peut et ne doit pas se comporter en représentant de la nation dans un sens absolu...

» ...Le fascisme ne songe point à la suppression du Parlement. Cela ne s'en suit pas du fait qu'il a rompu la prépondérance du Parlement, pas plus que cela ne découle du fait qu'il introduit au sein du Parlement de nouveaux éléments (allusion à la représentation des intérêts) et qu'il renforce l'exécutif. Je suis même persuadé qu'après des modifications nécessaires, le Parlement national trouvera, pour sa manifestation, une possibilité inconnue jusqu'à présent. »

Le cas de l'Italie avec le parlement à deux Chambres, avant l'inauguration du régime fasciste, centre unique de la vie nationale politique, d'après Federzoni, n'est-il pas là pour dissiper la fable si répandue que la division du Parlement affaiblit le pouvoir législatif et que dans le système d'une Chambre unique, le Parlement devient despotique?

Une fois encore, avec une Chambre législative unique, c'est bien le pouvoir exécutif qui renforce ses positions et devient despotique. L'exemple avec la Grèce est très instructif. Pangalos n'a pas voulu faire appel à la collaboration du Sénat, la seconde Chambre créée par la nouvelle Constitution de Grèce, car il sentait combien ses positions seraient affaiblies.

Mais il faut s'entendre. Car on confond le plus souvent deux choses: la crise du Parlement avec la crise

du parlementarisme. Et il y a pourtant une bien grande différence entre les deux crises.

On souffre plus ou moins partout de la première, mais à notre avis, on n'est nulle part entré dans une crise du parlementarisme.

« Le problème du Parlement moderne, dit M. Bonn se trouve pratiquement, non pas dans la protection de la minorité, mais dans les difficultés pour la création des majorités, ainsi que dans l'incapacité des majorités de gouverner. »

A son tour, la difficulté de créer la majorité nécessaire au sein d'un Parlement a ses raisons, soit dans le système électoral défectueux, soit dans l'organisation défectueuse des partis politiques. Ils sont inévitablement condamnés à un émiettement si, au lieu des grands problèmes, ce sont les petites affaires mesquines qui président au groupement politique.

Le travail du Parlement est également bien entravé dans le cas où l'on lui pose des tâches insolubles ou quand on confond la législation avec l'administration.

Mais on est encore loin d'une crise du parlementarisme. Car il y a toujours place pour des réformes, soit dans le domaine du système électoral, soit dans celui de l'organisation des partis, de même qu'il y a place pour la dissolution du Parlement, en vue de faire appel au corps électoral.

Ce n'est qu'après avoir épuisé toutes ces possibilités sans succès qu'on pourra parler de crise dans le parlementarisme. Mais elle n'existe nulle part. On nous donne souvent, d'ici, de là, des exemples. On parle beaucoup

de la crise du parlementarisme en France. A vrai dire que voyons-nous dans ce pays? Une difficulté de créer une majorité gouvernementale. Mais cette difficulté n'est point une chose propre au parlementarisme. En France, on a à faire beaucoup plus avec une psychologie nationale et une tradition multiséculaire qui n'offrent pas de terrain propice à la création de grands partis politiques.

« Dans ce pays, comme dit le professeur Marcelle Prelost (V. Reichspost du 9 mars 1926), il est, pour les candidats au Palais Bourbon, beaucoup plus préférable d'établir leurs programmes d'après les besoins politiques locaux, au lieu de se plier aux programmes de parti qui, parfois, sont peut-être en contradiction avec les intérêts locaux. La pratique politique en France, à ce point de vue, est très loin de tout ce qui stimule la création d'un parti. La Chambre a même connu un président, Brisson, qui défendait aux députés de parler au nom d'une fraction. »

... On en cherche l'équivalent dans les ligues politiques et fédérations temporaires. Elles le sont, mais un équivalent bien peu satisfaisant.

« ...On se groupe, continue le professeur Prelost, autour de ceux qui ont déjà un passé politique et on balance, selon leur fortune, de droite à gauche et de gauche à droite, toujours dans le sens où sont les « ministériables ». C'est ainsi qu'un parti français est beaucoup plus calqué sur le modèle romain, à savoir : un protecteur avec ses clients, qu'il n'est composé de partisans réunis sur un programme politique défini. »

Ajoutez ici la crise générale qui sévit après la guerre. On se rendra compte de la situation. Scission dans l'opinion publique, hésitation, chancellement de petits groupes politiques intermédiaires entre la gauche et la droite, de sorte que, le plus souvent, c'est bien de ces groupes que dépend la possibilité de former la majorité gouvernementale, d'ailleurs peu durable.

En Allemagne, la même chose : l'incapacité des partis politiques de créer une majorité gouvernementale viable. L'esprit de parti qui cherche la conservation du parti et son augmentation à tout prix, au lieu de s'empresse à faire des sacrifices et, s'il est nécessaire, de sacrifier le parti même. Ajoutez les difficultés économiques et les différends au sujet des grandes questions dans le domaine de la politique extérieure, on aura alors l'explication de la difficulté avec laquelle travaille le Parlement. On est toutefois loin de la crise dans le parlementarisme.

Dans le pays que l'on désigne comme la patrie du parlementarisme et où l'on veut voir aussi les prétendus symptômes de la crise en question, on peut plutôt souligner une apathie extraordinaire qui existant depuis longtemps dans la Chambre des Lords, a pénétré également dans celle des Communes. Sur une question d'aussi grande importance que la situation de Mossoul, le tiers de la Chambre seulement se trouvait présent au moment du vote.

D'un tout autre caractère est la crise que l'on remarque dans les pays nouvellement créés après la guerre. En Tchécoslovaquie, par exemple on se heurte à la mê-

me difficulté de créer au sein du Parlement la majorité nécessaire. Mais ici encore, il s'agit des symptômes d'une crise d'Etat résultant des relations créées entre les différentes nationalités qui forment le nouvel Etat. Ici on peut observer le même tableau que présentait autrefois le Parlement de l'ancienne Autriche dont le travail fut saboté par l'antagonisme national. Ici encore, pour faire disparaître ces difficultés, il faut, comme dit Coudenhove-Kalergi, ou bien corriger les frontières ou modifier le système inauguré à l'intérieur de l'Etat.

En Pologne, le tableau est encore plus noir. 41 partis dont la plupart sont alimentés par les minorités nationales et par les différentes tendances et couleurs politiques au sein de ces minorités.

En Yougoslavie un régime d'oppression qui entrave naturellement le fonctionnement régulier du régime parlementaire.

Le parlementarisme est toujours l'unique forme politique moderne pour gouverner les peuples libres.

Encore moins peut-on prétendre qu'une crise du parlementarisme ait fait son apparition en Bulgarie. On ne saurait même pas y désigner comme une apparition constante des symptômes de cette véritable crise du Parlement existant ailleurs et consistant dans l'impossibilité de créer la majorité gouvernementale au sein du Parlement. En Bulgarie, les gouvernements presque sans exception, ont, de tout temps, possédé la majorité voulue au sein du Sobranié.

Si l'on souffre en Bulgarie, c'est tout simplement d'une construction fautive de la machine politique.

Dans un excellent article, « Staatskrise oder Staatskritik », publié dans la *Neue Freie Presse* par l'ancien président badois, M. le professeur Hellpach, on trouve les lignes suivantes sur l'Allemagne d'après-guerre : « La République allemande est, au point de vue intérieur, inachevée, imparfaite... Car elle a été créée de toutes pièces. La transformation en une république démocratique parfaite au point de vue formel devait s'effectuer après une existence ayant toutes les empreintes laissées par le régime de principautés héréditaires multiples. Elle ne saurait donc, d'un seul coup, devenir une république démocratique parfaite. »

Si ces paroles peuvent avoir du sens pour un peuple parvenu à une haute culture, que dire du peuple aux institutions patriarcales et primitives qui venait, après un joug multiséculaire, s'associer à la vie moderne des Etats européens, ayant, pendant des siècles de vie libre, traversé toutes les péripéties du constitutionnalisme européen ?

L'âge historique du peuple bulgare entrant dans sa vie nouvelle libre était de beaucoup différent de celui des autres nations en Europe. Il fallait, par des sauts, parfois très dangereux, essayer de se ranger sur la même ligne, sur le même niveau que les autres peuples. A peine né, le peuple bulgare devait mûrir et vieillir. Ce n'était pas facile.

Chez un peuple, où la classe dirigeante faisait défaut, où, pour des raisons bien connues, l'opinion publique, cette force collaboratrice à tout gouvernement, était encore une chose inconnue, on avait introduit un système

politique qui, de tous les autres, est le moins propre à stimuler et à favoriser l'équilibre des pouvoirs publics: le système d'une Chambre unique.

Les leçons de l'histoire n'ont pas été évoquées, on a passé outre pour répéter toutes les fautes que même des grandes nations n'ont pu commettre sans être punies.

On a voulu remédier au système organisé à Tirnovo par la substitution du veto royal à une seconde Chambre législative.

Or, la sanction royale, loin de pouvoir remplacer la seconde Chambre dans le système de la dualité du Parlement, a plutôt été une raison de faiblesse pour le pouvoir royal, car étant l'élément constitutif de toute loi et le roi n'ayant jamais refusé son approbation, de mauvaises lois se sont fait jour, ce qui discréditait le prestige de la couronne.

Loin de rendre le système plus équilibré, la sanction royale a rendu le régime constitutionnel encore plus débile.

Ajouter ici la démagogie sans borne des politiciens. démagogie qui se fraie la voie dès les premiers jours de notre émancipation politique et l'esprit de parti qui envenime la vie politique dans le pays et on se rendra compte des difficultés dans lesquelles devaient fonctionner le système que nous ont légué les constituants de Tirnovo.

Dans un petit livre, « *Explication de notre temps* », un auteur français, Romier, fait un tableau drastique de la psychologie de certains peuples européens.

« Deux Allemands, dit-il, qui se rencontrent forment tout de suite une association; trois Belges organisent une procession, un banquet ou une fête patronale; cinq Anglais créent un club; dix Italiens préparent une conspiration... Réunissez des milliers et des milliers de citoyens français; après quelques minutes d'enthousiasme ou d'ennui ils auront tous l'unique désir de se désagréger. »

Je me permets de compléter ce tableau drastique par un trait caractéristique du peuple bulgare: réunissez trois Bulgares, vous aurez quatre opinions.

Pour un peuple possédant une énergie extraordinaire, ayant des forces potentielles accumulées au cours des siècles d'une vie d'oppression, il fallait une organisation politique des pouvoirs publics qui, techniquement, présentât le plus de garanties possibles pour l'équilibre des pouvoirs.

Or, précisément, c'est à Tirnovo qu'on lui avait légué le système d'une Chambre unique.

Le déséquilibre a été favorisé par l'introduction dans la Constitution de l'art. 47 (décrets-lois) qui devait légaliser en quelque sorte l'omnipotence de l'exécutif trouvant déjà, dans le système imaginé, suffisamment de terrain pour son despotisme.

En dehors de cela, on n'a pas prévu, pour le pouvoir judiciaire, le droit d'appréciation de la constitutionnalité des lois; au contraire, par une nouvelle, insérée plus tard dans la loi sur la justice administrative, on a écarté toute possibilité au pouvoir judiciaire d'apporter son concours à la faiblesse du pouvoir législatif.

(La crise, s'il y en a une, dans la fonction des pouvoirs publics en Bulgarie, a des raisons multiples. La principale d'entre elles, c'est le système de la Chambre unique. La réforme nécessaire consiste dans l'introduction d'un régime qui a déjà donné des preuves de sa viabilité dans tous les Etats, à savoir le régime de la division du Parlement.

Il n'est point ici question de savoir comment organiser la seconde Chambre. C'est un sujet trop vaste. Nous le laisserons de côté. Ce qui importe, c'est le principe. Les détails ont aussi leur importance, mais ils sont d'ordre secondaire.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

CHARLETY.

Vu :

Pour le Doyen,

L'Assesseur,

H. TRUCHY.

Vu :

Le Président de la Thèse,

A. MESTRE.

BIBLIOGRAPHIE

- IRITCHKEK, *Istoria Bolgarii* (en russe).
- ZLATARSKY, *Histoire de la Buglarie au Moyen-Age*, t. I (en bulgare).
- BOUSQUET, *La Bulgarie*. Communication à la Société de Sociologie de Paris, en 1907.
- *Histoire du Peuple bulgare*, Paris 1909.
- RADEFF, *La Macédoine et la Renaissance bulgare au XIX^e siècle* (en français).
- BALAMSOFF, *Notre Constitution et notre Régime parlementaire* (en bulgare).
- SAKISOFF, *Les Bulgares dans leur histoire* (en bulgare).
- Documents recueillis et commentés par Mouroutoff, Sofia 1905.
- Revue « Grajdanine », 1^{re} année, livres V, VI.
- MILIOUKOFF, *Constitution bulgare* (en bulgare).
- OVSIANI, *Recueil des matériaux concernant l'administration et l'occupation de la Bulgarie en 1877-79*. t. 6.
- Protocoles de la Constituante bulgare, 2^e édition.
- Constitution du royaume de Bulgarie, Sofia, Imprimerie d'Etat, 1911 (en français).
- Archive diplomatique, avril 1884.
- LABOULAYE, *Questions constitutionnelles*.
- CLERMONT-TONNERRE, *OEuvres*, t. 4, Paris, 1892.

Archive parlementaire, 1re série, t. VIII.

BARTHÉLEMY, *Le rôle du Pouvoir exécutif dans les Républiques modernes.*

DUGUIT, *Droit constitutionnel*, 2e édition.

DUGUIT et MONNIER, *Les Constitutions de la France*, 4e édition.

Moniteur de 1848 et de l'an III.

ESMEIN, *Eléments du Droit constitutionnel*, 4e édition.

JEFFERSON, *Observations sur l'Etat de Virginie*, trad. fr., 1786.

TOCQUEVILLE, *Souvenirs.*

Revue du Droit français et étranger (Félix), t. V, article de Teyssier-Desfarges.

OTTO MAYER, *Droit public* (trad. française).

ERNST RENAN, *La Monarchie constitutionnelle en France*, dans la « Revue des Deux Mondes », 1869, t. 84.

LAVELLEY, *Des Formes de Gouvernement dans la Société moderne*, « Revue des Deux-Mondes », 1869, juillet.

STEED, *Démocratie anglaise.*

J. BARTHÉLEMY, *Les résistances du Sénat*, « Revue du Droit pub. et de la Science politique », t. 30, 1913.

PERITCH, *Appendice à l'étude sur la Constitution du royaume de Serbie du 6 avril 1901*, « Revue générale du droit », 1904.

— *L'étude sur la nouvelle Constitution du royaume de Serbie* dans le « Bulletin de la Société de législation comparée », 1902-1903.

- GENTIZON, *Le Drame bulgare*.
- BOUGLÉ, *Idées égalitaires*, 3e édition.
- LOIS PROAL, *La Criminalité politique*.
- STAMBOULISKY, *Partis politiques et organisations de classes* (en bulgare).
- J. BARTHIÉLEMY, *Les théories royalistes dans la doctrine allemande contemporaine*.
- BORNHAK, *Das preussische Staatsrecht*, t. I.
- SEYDEL, *Das bayerische Staatsrecht*, t. II.
- LEO WITTMAYER, *Die Weimarerverfassung*, Tübingen, 1922.
- René BRUNET, *Le principe démocratique dans la Constitution allemande du 11 août 1919*, « Revue du Droit public et de la Science pol. », 1920, t. 37.
- LABOULAYE, *Considération sur la Constitution*.
- August MULLER, *Sozialisierung oder Sozialismus*, Berlin, 1919.
- « Le Temps » du 3 novembre 1922, lettre de Gentizon.
- Constitution de Finlande du 17 juillet 1919.
- NOVAKOVITCH, *Dvadeset godina ustavne politike un Srbije* (en serbe).
- LABAND, *Droit public*, éd. fr., 1900, t. I.
- BRYCE, *La République américaine*, 1re éd., t. 1 et t. 2.
- MORIZOT-THIBAULET, *Formation du pouvoir législatif dans la Constitution des Etats-Unis d'Amérique*, Séances et travaux de l'Académie des Sciences morales, t. 127, 1887.
- TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, Oeuvres, 4e éd., t. I.
- Achile MESTRE, *Le sens de la division du pouvoir légis-*

latif aux Etats-Unis d'Amérique, « Revue générale du Droit de la Législ. », 1901, t. 24.

DARESTE, *Constitutions modernes*.

DELOLME, *Constitution d'Angleterre*, livre II, ch. III.

Graf Witte *Erinnerungen*, 1923, Berlin.

Prof. KIROFF, *L'art. 47* (en bulgare).

Prof. GANEFF, *Les théories constitutionnelles dans la session écoulée du XIV Sobranié*, dans le « Democratitchesky pregled », 1911, l. IV.

ESMEIN, *La réforme de la Chambre des Lords*, dans « Séances et travaux de l'Académie des Sciences morales et politiques », t. 72.

— *La Chambre des Lords et la démocratie*, item, t. 79.

DICEY, *Leçons sur les rapports entre le droit et l'opinion publique en Angleterre au cours du XIX^e siècle*.

Alfr. FOUILLÉE, *Esquisse de psychologie des peuples européens*, 1921.

CAMPANAKI, *De l'établissement d'une Chambre haute en Grèce*, 1911, (Thèse, Paris).

TABLE DES MATIERES

PARTIE HISTORIQUE ET PSYCHOSOCIOLOGIQUE

Chapitre Ier. — Notions historiques	7
§ 1er. — Jusqu'à la guerre russo-turque	7
§ 2. — Après la guerre russo-turque	15
§ 3. — La Chambre unique élaborée en 1878 à Tirnovo	23
Chapitre II. — Synthèse de la psychologie du peuple bulgare	37

PARTIE JURIDIQUE

Chapitre Ier. — Synthèse de la Constitution de Tirnovo.	49
Chapitre II. — Défaut d'une classe dirigeante et d'une opinion publique	57
Chapitre III. — Chambre unique	63
§ 1er. — Argument tiré de l'unité de la volonté nationale	63
§ 2. — Argument tiré de l'équilibre des pouvoirs.	74
§ 3. — Argument tiré de l'assertion que le système d'une Chambre unique est le plus démocratique que	85

§ 4. — Prétendus arguments d'ordre pratique au profit du système d'une Chambre unique.....	96
§ 5. — Prétendues simplicité et uniformité	115
§ 6. — Argument tiré de la notion de responsabilité	116
Chapitre IV. — L'expérience du système d'une Chambre unique dans d'autres pays	
§ 1er. — L'Allemagne	123
§ 2. — La Prusse	134
§ 3. — La Turquie	137
§ 4. — La Finlande	144
§ 5. — La Serbie et la Yougoslavie	152
§ 6. — Les Etats-Unis de l'Amérique du Nord ..	160
Chapitre V. — La sanction royale	169
Conclusion	177
Bibliographie	189



